

SVEUČILIŠTE U SPLITU
EKONOMSKI FAKULTET

DIPLOMSKI RAD

UČINKOVITOST FISKALNOG IZRAVNANJA U
RH

Mentor:

prof.dr.sc. Nikša Nikolić

Student:

Aleksandar Raić

Split, rujan, 2019.

SADRŽAJ

1. UVOD	2
1.1. Problem istraživanja	2
1.2. Predmet istraživanja	5
1.3. Cilj istraživanja	5
1.4. Istraživačka hipoteza	6
1.5. Metode istraživanja	7
1.6. Doprinosi istraživanja	8
1.7. Struktura rada	8
2. TEORIJSKI OKVIR DECENTRALIZACIJE	9
2.1. Definicija decentralizacije: pojam, ciljevi, pristup	9
2.2. Povijest decentralizacijskog procesa	16
2.3. Vrste decentralizacije	20
2.3.1. Politička decentralizacija	20
2.3.2. Ekonomska decentralizacija	23
2.3.3. Administrativna decentralizacija	25
2.3.4. Fiskalna decentralizacija	27
3. PROCES FISKALNE DECENTRALIZACIJE I FISKALNOG IZRAVNANJA	29
3.1. Decentralizacija u Hrvatskoj	30
3.2. Temelji fiskalnog odnosa između državnih razina RH	32
3.2.1. Raspodjela odgovornosti za izvršavanje javnih funkcija između državnih razina	33
3.2.2. Izvori prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave	38
3.2.3. Fiskalno izravnjanje i državni transferi	43
3.2.4. Zaduživanje jedinica lokalne i regionalne samouprave	47
3.3. Mehanizam fiskalnog izravnjanja	50
3.3.1. Okomito fiskalno izravnjanje	51
3.3.2. Vodoravno fiskalno izravnjanje	53
3.4. Prednosti i nedostaci fiskalne decentralizacije	57
4. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE	59
4.1. Definiranje uzorka istraživanja	59
4.2. Testiranje hipoteze i analiza rezultata istraživanja	61
5. ZAKLJUČAK	66
6. LITERATURA	68
SAŽETAK	72
SUMMARY	72
POPIS SLIKA	73
POPIS GRAFIKONA	73
POPIS TABLICA	73

1. UVOD

1.1. Problem istraživanja

Hrvatska kao jedna od tranzicijskih zemalja svoj, nazovimo ga, primjetniji proces „decentralizacije“, započinje 2001. godine u osnovnom i srednjem obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj skrbi i vatrogastvu, uz nastavak financiranja tih djelatnosti iz državnog proračuna. Nije bila riječ o pravoj decentralizaciji, sa širenjem lokalnih ovlasti, odgovornosti i financijskih mogućnosti, nego o pukoj upravnoj decentralizaciji, bez širenja lokalne autonomije¹. Proces decentralizacije postaje aktualan tijekom svake izborne kampanje gdje se najavljuje njen nastavak no dolaskom na vlast se brzo zaboravlja i zanemaruje iako svaka vladajuća garnitura baš egzistira na tim lokalnim jedinicama. Od početnih koraka ne može se izdvojiti neki značajniji pomak u decentralizaciji izuzev stvaranja kategorije velikih gradova i malo širenje djelokruga 2005.g. te uvođenje izravnog biranja načelnika 2009.g.

Kao teritorijalno mala država Hrvatska ima veliki broj lokalnih jedinica: 429 općina, 127 gradova te 20 županija i Grad Zagreb². Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi, a jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Unutar svake od tih kategorija postoje velike razlike u veličini i razvojnem kapacitetu. Postoje općine s manje od 500 stanovnika i one s više od 10.000, neki gradovi imaju manje od 3.000 stanovnika pa su manji od nekih općina. Od 2005.g. postoji i kategorija velikih gradova (16), s više od 35.000 stanovnika. S njima su odmah izjednačeni i gradovi sjedišta županija (8), bez obzira na veličinu, s tim da među njima ima i gradova s manje od 10.000 stanovnika. To je, umjesto očekivanog naglašavanja razvojne uloge gradova, pridonijelo petrifikaciji županijske strukture³. Ova činjenica uvelike otežava sam proces decentralizacije pa se i danas Hrvatska smatra jednom od najcentraliziranijih u Europi uz Sloveniju i Grčku.

¹ Petak Z., (2012.): Politics of Decentralisation Policy: Explaining the Limited Success of the Croatian Case after 2011. Politička misao.

² Šimurina N., Šimović H., Žaja Mihelja M., Primorac M., (2012): Javne financije u Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, str. 173.

³ Kopic I., Alibegović D.J., Manojlović R. (2012): Forum za javnu upravu : Lokalna samouprava i decentralizacija, Institut za javnu upravu, str. 11.

Pod fiskalnom decentralizacijom podrazumijevaju se financijski aspekti prijenosa javnih poslova regionalnoj i lokalnoj javnoj vlasti, odnosno podjela javnih rashoda i prihoda za financiranje javnih poslova između razina javne vlasti te sloboda odlučivanja regionalne i lokalne javne vlasti u donošenju svog proračuna uvođenjem poreza i naknada, kao i alociranjem proračunskih sredstava⁴.

Središnja država prikuplja većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda, dok lokalne jedinice (sve općine, gradovi i županije) sudjeluju s oko 18,2 posto u prihodima i 19,1 posto u rashodima nekonsolidirane opće države. Ukoliko gledamo kroz prizmu BDP-a to znači da lokalne jedinice sudjeluju s oko 7 posto u bruto domaćem proizvodu. Financiranje decentraliziranih funkcija ostvaruje se u manjem dijelu iz prihoda lokalnih proračuna (iz dodatnog udjela u porezu na dohodak), a u znatnom dijelu iz prihoda središnjeg proračuna (iz pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija).

Mali je broj fiskalnih instrumenata i mjera na koje lokalna i regionalna samouprava može u potpunosti utjecati ili utjecati tako da mijenja visine stopa i tako utječe na ukupnu visinu prikupljenih proračunskih prihoda. Ipak, čak još veća ograničenja postoje na razini županija koje nemaju mogućnost promjene veličine svojih poreza jer su oni tako definirani te im se ne može mijenjati stopa niti osnovica. Za razliku od gradova i općina koji tu mogućnost imaju u vidu poreza na korištenje javnih površina te ga u potpunosti određuju samovoljno.

Jedinice lokalne i regionalne samouprave (JLRS) se mogu financirati kroz: poreze (prirez, porez na kuće za odmor, prirez poreza na dohodak...), neporezne prihode,⁵ koje po posebnim propisima prikupljaju kroz dvadeset različitih stavki od kojih su najznačajniji komunalne naknade i doprinosi, zajedničke prihode i pomoći, kao i zaduživanja koje mogu ostvariti tek kroz suglasnost s vladom Republike Hrvatske.

U slučaju kada JLS nisu u mogućnosti svojim prihodima financirati osnovne potrebe svog stanovništva zbog velikih rashoda, manjka prihoda ili nemogućnosti zaduživanja javlja se potreba da središnja država pruži određene pomoći takvim jedinicama što je zagarantirano Ustavom.

⁴ Tanzi, V. (1995): Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Washington, D. C.: World Bank. str. 23.

⁵ Registar neporeznih prihoda Ministarstva financija, dostupno na: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/RNP080905.pdf> , stranica posjećena : 03.06.2018.g.

Takva intervencija se naziva procesom fiskalnog izravnanja jer se sredstva iz proračuna države dodjeljuju regionalnim jedinicama. Upravo ova intervencija je vrlo važna za lokalne jedinice jer im omogućava održivo djelovanje iako nikako nije u potpunosti točna i učinkovita u svom djelovanju. Fiskalna izravnanja možemo podijeliti na vodoravno i okomito fiskalno izravnanje.

Okomito fiskalno izravnanje predstavlja transfer sredstava svim lokalnim jedinicama određene razine vlasti u situacijama kada nemaju dovoljno sredstava za financiranje svojih decentraliziranih funkcija⁶. Vodoravno fiskalno izravnanje obuhvaća dotacije te se one mogu dodjeljivati sa razine središnje države ili pak između regija izravno prema siromašnijim jedinicama no u većini slučajeva dominiraju dotacije na razini središnje države. U daljnjem tijeku rada detaljnije ćemo se dotaknuti pojma fiskalnog izravnanja te načina njegove provedbe.

Primarni cilj fiskalnog izravnanja (pomoći i podjela poreznih prihoda) je povećanje fiskalnog kapaciteta kako bi i te lokalne jedinice mogle pružiti javne usluge svojim stanovnicima barem uz zadovoljenje minimalne razine kvalitete, dok se socijalni i drugi razvojni problemi trebaju rješavati namjenskim pomoćima iz državnog proračuna. Upravo ove doznake sredstava i namjenske pomoći kroz fiskalno izravnanje kojim bi se trebale smanjile razlike u poreznoj snazi, ali i utjecati na razvijenost pojedinih regionalnih jedinica dovode u pitanje opravdanost istih s obzirom na koristi koje one donose pojedinim županijama.

Takva sredstva se ne dodjeljuju samo lokalnim jedinicama (županijama) koje su u financijskim poteškoćama već ih možemo pronaći u svakoj županiji kroz dotacije i pomoći različitih izvora i namjena bez obzira na njihovu cjelokupnu razvijenost. S obzirom na upitne kriterije i modele na temelju kojih se dodjeljuju postavlja se pitanje da li su takve pomoći onda dobro iskorištene i da li s njima lokalne jedinice poboljšavaju svoju poziciju te shodno tome unaprjeđuju cjelokupnu sliku razvijenosti države.

⁶ Bajo, A., (1998): Financijska praksa, Fiskalno izravnanje, str. 647-650.

1.2. Predmet istraživanja

Gore navedena problematika nas dovodi do samog predmeta istraživanja. Predmet istraživanja je sagledavanje procesa decentralizacije od njegovih začetaka do danas te analiza fiskalnog izravnjanja u svrhu financiranja regionalnih jedinica (županija) Republike Hrvatske. Uz to će se utvrditi opravdanost istog kroz prizmu razvijenosti 20 županija i grada Zagreba prema ostvarenom BDP-u per capita koji će predstavljati parametar mjerenja razvijenosti svake od tih županija i grada Zagreba. Kako bi se dobila jasnija slika, u sredstva koja primaju lokalne jedinice uključit će se sve pomoći, dotacije i transferi dostupni u izvještaju o ostvarenim proračunima tijekom promatranog razdoblja.

1.3. Cilj istraživanja

Cilj diplomskog rada je analizirati provedbu procesa decentralizacije u RH i utvrditi postignutu razinu fiskalne decentralizacije, daljnje mogućnosti za njenu provedbu i unaprjeđenje te njene prednosti i nedostatke. Kao sastavni dio fiskalne decentralizacije dublje će se analizirati i vrste financijskog izravnjanja u Republici Hrvatskoj te potrebe njegova korištenja kao i sama učinkovitost. Kako potrebe za izravnanjima dolaze iz manjka sredstava pobliže će se prikazati i struktura prihoda lokalnih jedinica.

Cilj je utvrditi da li županije opravdano primaju dotacije i pomoći te da li adekvatno opravdavaju ostvarene prihode i rashode svojih proračuna kroz razinu svoje razvijenosti i doprinos BDP-u.

1.4. Istraživačka hipoteza

H0: Između veličine dotacija, pomoći i transfera koje primaju lokalne jedinice (županije) od središnje države i drugih izvora te njihova BDP-a per capita postoji negativna korelacija.

Hipotezom se ispituje da li postoji negativna veza između dotacija, pomoći, transfera koje lokalne jedinice (županije) primaju ne samo od središnje države već i od drugih izvora te njihove razvijenosti mjerene kroz BDP-per capita. Naime, takve dotacije bi se trebale isključivo dodjeljivati jedinicama koje ne mogu zadovoljiti svoje osnovne potrebe i pružiti zadovoljavajuću razinu usluga svojem stanovništvu, no može se reći da se u Hrvatskoj usprkos promjenama one dodjeljuju prema svakakvim parametrima. Stoga one županije koje dobivaju veće pomoći shodno tome trebale bi ostvarivati i manji BDP-per capita u promatranim razdobljima jer zbog manjka sredstava koji su i bili parametar za dobivanje tih pomoći nisu mogle ni ulagati u svoj razvoj i poboljšanje svoje situacije.

Dobiveni rezultati empirijskog istraživanja biti će temelj za donošenje odluke o prihvatanju ili pak odbacivanju dane hipoteze

1.5. Metode istraživanja

Diplomski rad će početno obuhvatiti teorijski dio, nakon čega će se provesti empirijsko istraživanje prikupljenih podataka. Teorijski dio bit će baziran na relevantnoj literaturi vezanoj uz postojeću tematiku dok su podatci za empirijska istraživanja preuzeti s stranica resornih Ministarstava te Instituta za javne financije.

Nadalje, u teorijskom djelu rada radi bolje uočljivosti i preglednosti pojedini podatci će po potrebi biti prikazani grafički, tablično ili shematski. U empirijskom dijelu rada će se koristiti statističke metode kroz program SPSS. Odluka o korištenoj metodi analize bit će donesena u ovisnosti o karakteristikama uzorka i odabranih varijabli.

U teorijskom dijelu rada će se koristiti neke od metoda kao što su⁷:

Metoda deskripcije- postupak je opisivanja činjenica, procesa i predmeta te empirijskih potvrđivanja njihovih odnosa i veza, ali bez znanstvenog tumačenja i objašnjavanja.

Metoda komparacije- metoda koja će se koristiti radi utvrđivanja sličnosti i razlika između pojedinih čimbenika i pojava.

Metoda klasifikacije- postupak pomoću kojeg će se pojedini opći pojmovi sistematski dijeliti na posebne u okviru opsega pojma.

Metoda analize- postupak znanstvenog istraživanja i objašnjavanja stvarnosti putem raščlanjivanja složenih misaonih tvorevina na njihove jednostavnije sastavne dijelove.

Metoda indukcije- omogućuje da se, na temelju pojedinačnih činjenica i saznanja, dolazi do spoznaje novih činjenica i novih zakonitosti.

Metoda dedukcije- omogućuje da se na temelju općih sudova, odnosno općih logičkih obilježja između pojmova, izvode pojedinačni sudovi, zaključci i tvrdnje, odnosno otkriju spoznaje ili dokažu nove činjenice, nove zakonitosti ili znanstvene istine.

⁷ Zelenika, R. (2000): Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog dijela, Sveučilište u Rijeci, Rijeka. http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/1_godina/metodologija/METODE_ZNANSTVENIH_ISTRAZIVANJA.pdf , stranica posjećena: 01.06.2018.g.

1.6. Doprinosi istraživanja

Tema sveobuhvatne decentralizacije pa tako i one fiskalne je uvijek aktualna bez obzira na njene pomake na bolje ili gore te predstavlja vječito pitanje što je trebalo ili treba napraviti. Stoga će se ovim radom nastojati pobliže pozabaviti procesom fiskalne decentralizacije koja je provedena u Republici Hrvatskoj kako bi se poboljšala situacija u lokalnim regionalnim jedinicama. Pokušat će se identificirati neki postojeći problemi i smjernice za daljnje djelovanje. Kako bi se pobliže sagledala tematika rad će se orijentirati prema ukupnim dotacijama, pomoćima i transferima koje županije u Republici Hrvatskoj dobivaju u svoje proračune te će dati odgovor na pitanje postoji li negativna veza između navedenih pomoći i BDP-a per capita koji se ostvari u tim regionalnim jedinicama.

1.7. Struktura rada

Diplomski rad će se sastojati od pet poglavlja. U uvodnom dijelu definirani su problem, predmet i ciljevi istraživanja, kao i osnovna istraživačka hipoteza. Također predstavljena je i korištena metodologija uz sadržaj rada i njegov doprinos. Drugi dio pojmovno određuje decentralizaciju te nas upoznaje s ciljevima, pristupom te vrstama decentralizacije uz kratak uvid u njenu povijest. Treće poglavlje pobliže objašnjava važnost fiskalne decentralizacije kroz četiri temeljna „stupa“ fiskalnog odnosa različitih razina državne vlasti u Republici Hrvatskoj. Pojmovno se definira fiskalno izravnjanje te mehanizam njegova provođenja uz detaljno objašnjenje njegovih pojava oblika, odnosno načina djelovanja. Kao obuhvat sagledane fiskalne decentralizacije iznose se njene prednosti i nedostaci. Četvrto poglavlje se bazira na istraživanju koje će se provesti na temelju postavljene hipoteze, te se u njemu se prezentiraju dobiveni rezultati istraživanja. U petom djelu rada donosi se smisleni zaključak obrađene tematike na temelju provedene analize i obrađene znanstvene literature.

2. TEORIJSKI OKVIR DECENTRALIZACIJE

2.1. Definicija decentralizacije: pojam, ciljevi, pristup

Na početku treba napomenuti da decentralizacija više nije toliko teorija koliko je uobičajena i varijabilna praksa u većini zemalja za postizanje raznolikih vrsta ciljeva, reformi upravljanja i poboljšanja cjelokupnog javnog sektora. Decentralizacija nema jedinstvenu definiciju jer ona predstavlja različite stvari različitim ljudima i uvelike ovisi o svojoj aplikaciji. Ipak, brojni autori se slažu da decentralizacija nikako ne predstavlja alternativu centralizaciji jer su obje potrebne, već ju je potrebno implicirati u onoj mjeri s kojom bi postigla najbolje rezultate.

Decentralizacija se odnosi na restrukturiranje ili reorganizaciju vlasti kako bi se stvorio sustav odgovornosti između institucija na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini u skladu s načelom supsidijarnosti, time povećavajući ukupnu kvalitetu i učinkovitost sustava upravljanja, kako na središnjoj tako i na lokalnim razinama.⁸ Vrlo je bitno da se decentralizacija vodi prema načelu supsidijarnosti jer se tada odluke o zajedničkim pitanjima prenose na niže razine društvene organizacije, dok središnja vlast samo nadopunjuje odluke na lokalnoj razini tj. višoj razini se prepušta samo ono što se ne može riješiti na nižoj.

Decentralizacija se često smatra načinom povećanja sposobnosti vladinih dužnosnika da dobiju bolje i manje sumnjive informacije o lokalnim ili regionalnim uvjetima, odgovornije planiraju lokalne programe i brže reagiraju na neočekivane probleme koji se neizbježno pojavljuju tijekom provedbe.⁹ Takav decentraliziran sustav pruža više prostora za stvaranja društva u kojemu su i niže razine efikasno uključene u ulogu upravljanja, jer im to omogućuje lokalno zakonodavstvo, vladina politika i administrativna praksa, što olakšava nastanak institucija civilnog društva te ostvarivanje pluralizma koji je ključan za demokratski razvoj. U konačnici, decentralizacija ima široki spektar definicija pa je stoga prigodno reći da ona predstavlja prijenos političkih, administrativnih, fiskalnih i ekonomskih ovlasti sa razine središnje države na jedinice lokalne i regionalne uprave (JLRS).¹⁰

⁸ Joint UNDP-Government of Germany Evaluation Working Paper of the UNDP Role in Decentralization and Local Governance, October 1999, str. 2.

⁹ Maddic, H. (1963): Democracy, Decentralisation and Development, Asia Pub. House.

¹⁰ World Bank, Entering the 21st Century – World Development Report 1999/2000, World Bank, 1999 (Oxford

Kako se već navodi u ovome radu, decentralizacija za zadatak ima osigurati raspodjelu odgovornosti i prava odlučivanja na sve razine kako bi se stvorila jaka lokalna samouprava sa sposobnošću kvalitetnog upravljanja, a ne isključivo jedan centar moći u rukama središnje vlasti. Ako ljudi vide da njihove interakcije s izabranim jedinicama lokalne samouprave dovode do odluka koje su više u skladu s njihovim željama od onih na višim razinama, osjećat će se bolje povezanim s lokalnim vlastima. Bit će u stanju utjecati na javne poslove, barem na neke skromne načine koji izravno utječu na njih i osnažuju ih, dajući im nove osjećaje kontrole i autonomije.¹¹

Ipak, to nije jedini cilj koji se nastoji postići decentralizacijom, jer drugi aspekti društva također trebaju ostvariti određene beneficije. Kao jedan od ciljeva decentralizacije s aspekta društva možemo navesti poboljšanje pružanja javnih usluga, jer većina modernih društva se danas oslanja na privatni sektor kao izvor i sredstvo pružanja usluga ili dobara (npr. zdravlje, blagostanje, egzistenciju) koji zadovoljavaju potrebe njihova stanovništva. Ovakva situacija omogućava vladi da kroz decentralizaciju ostvari bolje uvjete u pogledu poticanja natjecateljske prakse, nacionalne i međunarodne trgovine te da osigura stvaranje sveukupne i vitalne poticajne tržišne ekonomije.

Nadalje, decentralizacijom se može vršiti bolji nadzor i implementacija programa za suzbijanje siromaštva, jer se raspolaze sa detaljnijim informacijama na lokalnoj razini gdje onda i lokalne jedinice imaju priliku nešto učiniti. Ujedno cilj decentralizacije je unaprijediti kvalitetu, pripremanje i izvršavanje proračuna kako na razini države tako i na razini JLRS, čime se sredstva efikasnije koriste i stvara se manji pritisak na središnju državu. Kroz transparentnu alokaciju, mogućnost predviđanja iznosa koji će biti dostupni lokalnim institucijama za financiranje vlastitih projekata od interesnog značaja sprječavaju se šokovi i nezadovoljstva izazvana manjkom sredstava ili konstantnim rebalansima koji vode još većim birokratskim poteškoćama. Cilj stvaranja efikasnog sustava može biti prepoznat u gotovo svim državama, a jedan od načina je decentralizacija čime se birokracija svodi na manje jedinice koje omogućavaju efikasan rad.

Može se uočiti da decentralizacija ima široki spektar ciljeva i nije moguće specificirati isključivo jedan iako se često kaže da ona predstavlja prijenos vlasti s viših razina na niže razine. Taj prijenos vlasti obuhvaća niz specifičnih ciljeva vezanih uz pojedine aspekte

University Press), str. 108.

¹¹ Smoke, P.: *Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths AND Challenges*, New York University, New York, USA 2003.g. (www.interscience.wiley.com) DOI: 10.1002/pad.255

funkcioniranja države te se čak može reći da pojedini ciljevi utječu u velikoj mjeri jedni na druge. Decentralizaciju dijelimo na četiri vrste: ekonomska, administrativna, fiskalna i politička te shodno tome ciljevi procesa decentralizacije spadaju u te kategorije ovisno o motivima i rezultatima koje ostvaruju. U nastavku rada će biti više riječi o svakoj od kategorija decentralizacije pa i o samim ciljevima unutar svake od vrsta.

U procesu decentralizacije potrebno je uočiti da on predstavlja redefiniranje struktura, postupaka i praksi upravljanja kako bi se građanima približila važnost opće države te dovelo do senzibilizacije javnosti i povećane svijesti o troškovima i koristima, posebno za izravne dionike, kako na središnjoj tako i na lokalnoj razini. Proces decentralizacije treba shvatiti iz takve perspektive, umjesto da se vidi kao previše pojednostavljen proces kretanja moći od središnje do lokalne vlasti, koji je naposljetku ponekad i netočan. Stvarnost je da sposobnost vlade u provedbi decentralizacije nije jednostavna igra s nultom sumom. Zapravo, iskustvo pokazuje da jačanje lokalne uprave neizbježno stvara i povećane kapacitete u središtu odlučivanja.¹²

Stoga decentralizaciju ne bi trebalo promatrati isključivo kao proces već kao način života i stanje uma temeljeno na načelima sudjelovanja, slobode i poštovanja. Time se prepoznaje da su ljudi sposobni upravljati svojim poslovima kako bi smanjili jaz i razlike između svih razina vladanja putem interakcije, dijeljenja informacija, upravljanja, znanja, resursa jer decentralizacija koja se sastoji od međusobno povezanih krugova odgovornosti od središta do centra iziskuje maksimalnu uključenost svih razina države.

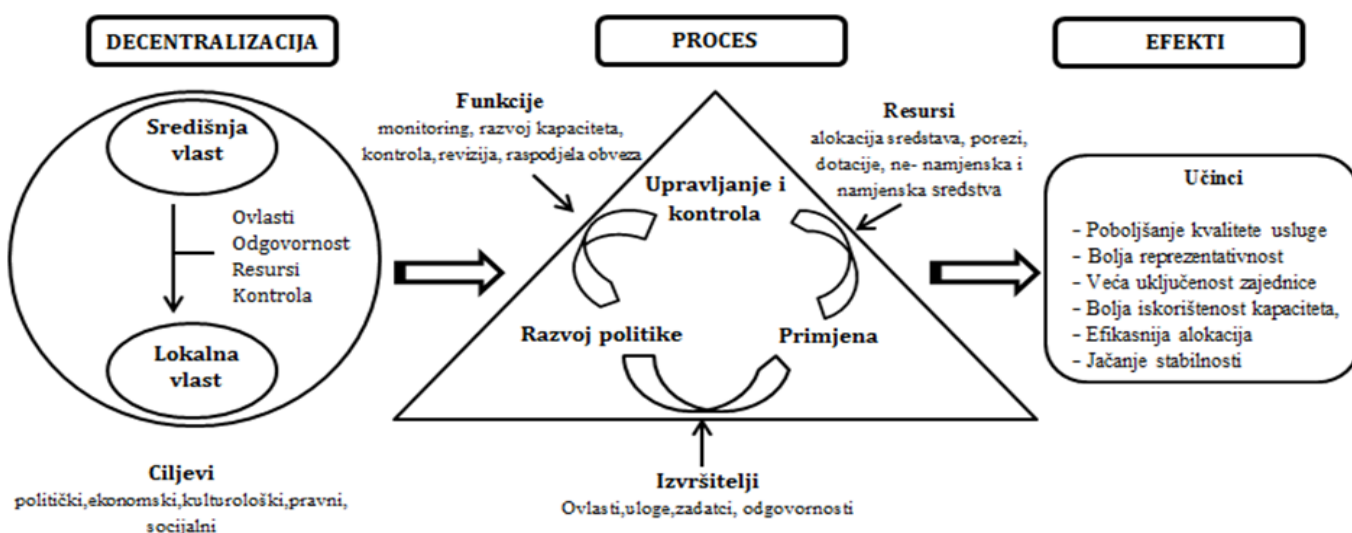
Decentralizacija se ne bi trebala nametati, nego bi joj ljudi trebali biti izloženi, time poštujući njihovu inteligenciju i poštujući njihovu neovisnost¹³. Ona je protuteža globalizaciji. Globalizacija često otklanja sposobnost odluke s lokalnog i nacionalnog stadija u globalnu sferu multinacionalnih ili nenacionalnih interesa.

¹² United Nations (DDSMS and UNDP), Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance, Gothenburg, Sweden, 23-27 September 1996, ref St/Tcd/Ser.E/46, p. 7

¹³ Quote from the Prime Minister of Jordan, contained in: UNDP, Draft Report on Global Workshop on UNDP/MIT Decentralized Governance Research Project, Amman, Jordan, June 14 - 16, 1998, P. 1

S druge strane decentralizacija vodi ka dodjeljivanju veće moći u donošenju odluka na pod-nacionalnoj i lokalnoj razini. Pri izradi strategija decentralizacije potrebno je sagledati međusobne odnose različitih dimenzija: globalne, regionalne, nacionalne, sub-nacionalne, lokalne. Interesi na višim razinama će svakako imati prednost zbog većih učinaka na stanovništvo ili pak koristi koje se njima mogu postići. Projektima od regionalnog značaja bit će podređeni planirani ili ranije određeni lokalni ciljevi, jer njihove dugoročne implikacije će biti daleko veće i korisnije od potencijalnih ciljeva planiranih decentralizacijom. U tom smislu, uloga nacionalne države dobiva sve veću važnost kao posrednička sila između sila globalizacije i lokalizacije.

Slika 1. Proces decentralizacije



Izvor: Izrada autora na temelju podataka

Kao što je vidljivo u gore prikazanom općem primjeru decentralizacije cjelokupan proces započinje odlukom središnje vlasti da podijeli i prenese određene funkcije na niže jedinice upravljanja. JLRS dobivaju veće ovlasti porastom resursa, mogućnošću odlučivanja ili djelovanjem više faktora te zatim koriste stečene ovlasti kako bi ostvarili ciljeve postavljene od strane središnje vlasti ili pak neke od lokalnih ciljeva. Ciljevi spadaju u nekoliko sfera na temelju motiva koji potiču njihovo ostvarenje. Oni mogu biti socijalni, ekonomski, politički, kulturni, pravni itd.

Daljnji tijek implementacije vodi prema procesu provedbe plana. Proces započinje razvojem politike koja ima za cilj usmjeriti izvršitelje ka krajnjim efektima koji se žele postići te im treba dati jasne okvire i smjernice u kojima trebaju djelovati. Ujedno oni dobivaju ovlasti, uloge i odgovornosti u samome procesu te su zaduženi da osiguraju što bolji prijenos plana u njegovu stvarnu primjenu.

Primjena zacrtane politike i plana ne bi bila moguća bez resursa do kojih se dolazi alokacijom sredstava, porezima, prihodima, namjenskim sredstvima, pomoćima, itd.. Nakon što se uspostavi proces djelovanja potrebno je provoditi konstantne kontrole kako bi se ispravile eventualne pogreške ili pak unaprijedilo sami proces, to se ostvaruje putem monitoringa, revizije, razvoja novih kapaciteta, raspodjele obveza.

Ukoliko je proces efikasno i kvalitetno proveden u konačnici bi trebao iznjedriti željene efekte ili bar neke od njih. Neki od općih efekata koji se mogu pojaviti su: poboljšanje kvalitete usluge, bolja reprezentativnost, veća uključenost zajednice, bolja iskorištenost kapaciteta, efikasnija alokacija, jačanje stabilnosti.

U gore priloženoj slici vidljivo je da strateški okvir za definiranje i implementaciju decentralizacije treba dati odgovor na pitanja: TKO, ŠTO, KADA, GDJE, ZAŠTO i KAKO¹⁴. Svaka detaljnija definicija decentralizacije prvenstveno treba pokazati tko je odgovoran za provedbu iste te na koga će ona u svom finalnom obliku imati utjecaj. Konačni utjecaj decentralizacije će biti određen djelovanjem čimbenika i subjekata uključenih u sam proces, jer djelovanje nacionalnih, lokalnih, regionalnih faktora ili pak političkih, društvenih ciljeva i subjekata donosi manju ili veću efikasnost procesa ovisno o tome čiji su interesi prevagnuli. Društveni subjekti osim same države predstavljaju i civilno društvo kao i privatni sektor. Dva posljednje spomenuta su u velikom slučaju definicija decentralizacije jako zanemareni te se ne obraća pažnja da proces decentralizacije iziskuje uključenost i djelovanje tih subjekata.

Uspješna decentralizacija usko je povezana s poštivanjem načela dizajna: raspodjele financija, jasnog dodjeljivanja funkcija, informirano donošenje odluka, pridržavanje lokalnih prioriteta, i odgovornost. Međutim, primjena ovih načela se u praksi nije pokazala jednostavnom¹⁵.

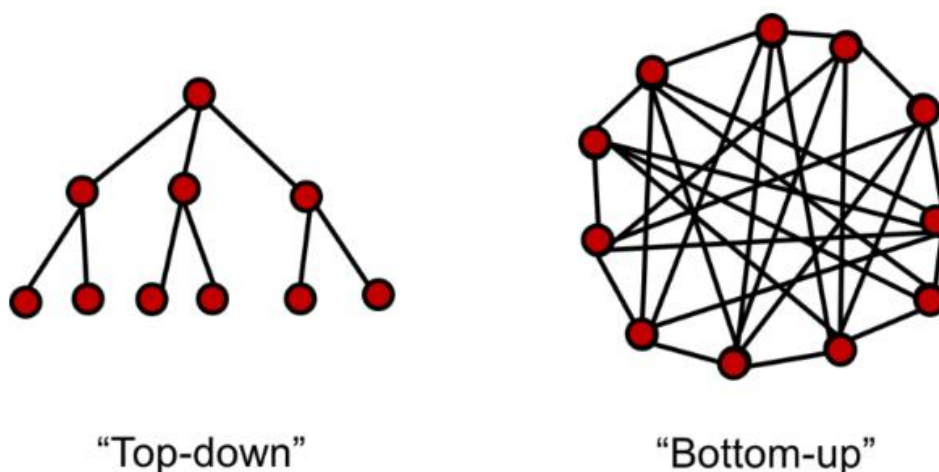
¹⁴ Tolić, M. Š.: Fiskalna decentralizacija u funkciji ostvarivanja nacionalnih razvojnih ciljeva, doktorska disertacija, Split 2014.g., prema UNDP, 1999:27.

¹⁵ Svjetska Banka: Decentralizacija, dostupno na:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm#1>

Uvjeti između zemalja se razlikuju, često na suptilan i složen način, baš zbog toga se politika i institucionalni instrumenti koji uspostavljaju i upravljaju decentralizacijom moraju oblikovati prema specifičnim uvjetima pojedinih zemalja.

Upravljanje procesom decentralizacije snižava troškove i osigurava bolji odnos između uložених sredstava i ostvarenih rezultata, drugim riječima povećava ekonomičnost. Dakle, decentralizacija iziskuje specifičnu provedbu pa samim time postoje i dva pristupa procesu decentralizacije. Te procese nazivamo top-down model (od vrha prema dnu) i bottom-up model (od dna prema vrhu). Kako im i sama imena govore temeljna razlika ova dva modela je u tome odakle se provode. Na slici broj 2. vidimo prikaz ta dva modela te je vrlo lako čak i laički uočiti koji model je jasniji i uređeniji. Top-down model donosi podjelu upravljanja i odgovornosti na nekoliko razina, no svaka razina je upravljana od strane središnje vlasti. Kod bottom-up modela se vidi da postoji veliki broj nižih autonomnih razina upravljanja od kojih svaka ima neke svoje ideje, želje, ciljeve koji se vrlo rijetko poklapaju zbog specifičnosti svake od jedinica te to vrlo lako vodi ka većoj neefikasnosti.

Slika 2. Pristupi decentralizaciji



Izvor: <https://organizationalphysics.com/2016/10/13/top-down-vs-bottom-up-hierarchy-or-how-to-build-a-self-managed-organization/>

Pristup decentralizaciji od vrha prema dnu je najviše zastupljen i dominira u većini zemalja. Ovim pristupom središnja vlast transferira ovlasti i obveze prema nižim jedinicama upravljanja, ali im ograničava postupanje, odnosno potpunu autonomiju čime oni postaju samo proširena ruka središnje vlasti. Motiviranost središnje vlasti, često je manje usmjerena na poboljšanje učinkovitosti, pravednosti i odgovornosti lokalne samouprave, ali u većoj mjeri na kratkoročne političke i birokratske imperative.

S obzirom na ove motive, inicijative za decentralizaciju su obično odvojene i nepotpune i rezultiraju neadekvatnom reformom ili čak deformiranjem, jer različiti elementi prkose uspjehu u poboljšanju učinka javnog sektora¹⁶. Ipak, za uspješnost ovakvog pristupa posebno je bitno da se osiguraju odgovarajuća financijska sredstva od strane središnje vlasti, kako bi lokalne jedinice imale financijsku održivost i donekle proračunsku autonomiju u granicama određenim od strane središnje vlasti. Alokacija sredstava bi trebala težiti izjednačavanju lokalnih jedinica kako bi se poboljšala skladnost i razvijenost svih jedinica. Središnja vlast pri dijeljenju ovlasti i resursa ne bi trebala biti vođena političkim interesima kao što je vladajuća struktura ili pridobivanje glasača u pojedinoj lokalnoj jedinici.

Bottom-up pristup decentralizaciji je manje zastupljen i bazira se na tome da se lokalnim jedinicama daje velika autonomija pri odlučivanju i raspolaganju s financijskim sredstvima. Ovdje se kao prednost ističe bolja komunikacija sa stanovništvom gdje čelnici dobivaju jasnu sliku o preferencijama i potrebama pojedine lokalne jedinice. Problem ovakvog pristupa je pojava pogrešnog upravljanja sredstvima, jer bi lokalne jedinice na raspolaganju imale sve prihode ostvarene na njihovom području, a ne bi imale kontrolu središnje vlasti da ih usmjeri kako ih što bolje alocirati s aspekta općih interesa.

Današnji procesi decentralizacije teže kombinaciji top-down i bottom-up pristupa. Razvoj lokalne i regionalne samouprave koordiniran je od strane središnje vlasti, ali je istovremeno u sami proces uključena lokalna zajednica, građani, privatni sektor, nevladine organizacije.

Vođenje procesa iz centra omogućuje sustavnost, integralnost, usklađenost, praćenje i korekcije, odnosno racionalnost procesa. Na to se nastavljaju inovativne aktivnosti samih lokalnih jedinica i aktera u njima. Tek takav pristup omogućuje stvarni uspjeh decentralizacije. Profesionalnosti upravljanje procesom, sustavnosti integralnost, dinamičnost i postupnost, ravnoteža *top-down* i *bottom-up* djelovanja te ekonomičnost, temeljne su karakteristike novog pristupa¹⁷.

¹⁶Shah, A., Thompson, T., World Bank: Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures, Policy Research Working Paper 3353, June 2004.g.

¹⁷Koprić, I.: Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, str. 106., Izvorni znanstveni rad, 2008.g.

2.2. Povijest decentralizacijskog procesa

Povijest nam pokazuje da je centralizacija bila dominantna u većini zemalja dugi vremenski period, jer se vladar uvijek nalazio u jednom gradu odakle je upravljao sa državom. Dominaciju takvog oblika vladanja nam potvrđuju i događaji tijekom 20-og stoljeća, gdje u periodu 1940-ih i 1970-ih postoji tendencija vlada da se centraliziraju sve dok se ne pojave faktori koji ih prisiljavaju na decentralizaciju. Ovdje se prvenstveno misli na centralizirajuće tendencije pod komunizmom u srednjoj i istočnoj Europi, Kini, SSSR-u, ali i u zemljama sa nanovo stečenom neovisnošću gdje su vlade nastojale učvrstiti svoju vlast te kao rezultat centralnog ekonomskog planiranja u velikom broju zemalja u razvoju.

Pojam decentralizacije počinje privlačiti pozornost 50-ih i 60-ih godina prošlog stoljeća prvenstveno radi Britanskih i Francuskih kolonija čije su uprave pripremale kolonijalnu neovisnost prenošenjem odgovornosti za određene programe na lokalnu vlast. Kao što je James W. Fesler primijetio u svom pregledu o konceptu decentralizacije 1965. godine, „čini se da je decentralizacija pretvorena u vrijednost u vlastitoj pravednosti“¹⁸. Ova izjava proizlazi iz činjenice da se decentralizacija kao koncept nije smatrala pretjerano učinkovitom do tada, ali zbog razmišljanja da posljedično vodi većoj lokalnoj autonomiji te time većim benefitima za stanovništvo prihvaćena je kao određeni tip doktrine. Tijekom 1980-ih decentralizacija je došla na čelo razvojne agende zajedno s globalnim naglaskom na upravljanje i pristup ljudskom razvoju. Mnoge zemlje tijekom tog razdoblja usmjeravaju decentralizaciju ka rješavanju unutarnjih problema. Španjolska je decentralizacijom pokušala rasformirati postavljenu komunističku upravu nakon Franco-ve vladavine dok Francuska svoje napore usmjerava prema oblikovanju vlasti koja će bolje zadovoljavati potrebe stanovništva te unaprjeđivati ekonomsku razvijenost. Nizozemska kao još jedna od kolonijalnih sila veći fokus stavlja na administrativnu decentralizaciju kako bi stvorila efikasniju i osjetljiviju socijalnu državu.

¹⁸Frederik Fleurke, R., Vrije, V.: Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal, Universiteit, Amsterdam, vol. 26, No. 4, 2004, str 523.

Štoviše, u Europskom kontekstu, države članice Vijeće Europe su 1985.g. sklopile ugovor kojim se štiti autonomija lokalnih vlasti naspram središnje vlasti. Taj ugovor je poznatiji kao Europska povelja o lokalnoj samoupravi. Također, novi sporazum kojim se uspostavlja ustav Europske unije prepoznaje lokalnu i regionalnu samoupravu. Uloga JLRS dodatno je osnažena UN-ovim Smjernicama za decentralizaciju i jačanje lokalnih uprava (2007.g.).

Kako Robert Ebel ističe u svom pregledu decentralizacije: "Zapadni svijet vidi decentralizaciju kao alternativu pružanju javnih usluga na isplativiji način". Zemlje u razvoju provode reforme decentralizacije kako bi se suprotstavile ekonomskoj neučinkovitosti, makroekonomskoj nestabilnosti i neučinkovitoj upravi. Post-komunističke tranzicijske zemlje prihvaćaju decentralizaciju kao prirodan korak u prelasku na tržišno gospodarstvo i demokraciju. Zemlje Latinske Amerike se decentraliziraju kao rezultat političkog pritiska u želji da se demokratiziraju. Afričke države smatraju decentralizaciju putem prema nacionalnom jedinstvu. Postoji mnogo različitih razloga zašto vlade teže decentralizaciji i postoje brojni oblici i stupnjevi koje decentralizacija može preuzeti¹⁹.

Upravo iz takvih razmišljanja stvara se ideja da zbog neučinkovitosti države da efikasno stvori socijalnu državu pomoću decentralizacije treba postaviti uvjete za tržišno natjecanje kao alternativu za pružanje usluga koje javne vlasti više nisu mogle pružiti, kako bi fiskalna konkurencija izvršila pritisak na smanjenje javnih rashoda. Tijekom 90-ih dolazi do daljnjeg unaprjeđenja ovog razmišljanja jer Međunarodne financijske agencije (World Bank, Asian Development Bank, International Finance Corporation)²⁰ odlučuju unaprijediti javno-privatno partnerstvo kao rješenje za slabe investicije i loše upravljanje od strane javnih agencija.

Prema grafikonu broj 1. vidljivo je da je decentralizacija do 21-og stoljeća polučila konkretne rezultate. Na uzorku od 192 države²¹ uočljivo je da u svim regijama dominira politička decentralizacija i to u preko 60% ispitanih članica izuzev zemalja Istočne Azije i Pacifika.

Sve zemlje s prostora Zapadne Europe i Sjeverne te Južne Amerike koje su sudjelovale u ispitivanju, su sustavno provodile političku decentralizaciju. S obzirom da fiskalna

¹⁹ Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, Robertson Work, 2nd International Conference on Decentralisation, 2002g. str.5.

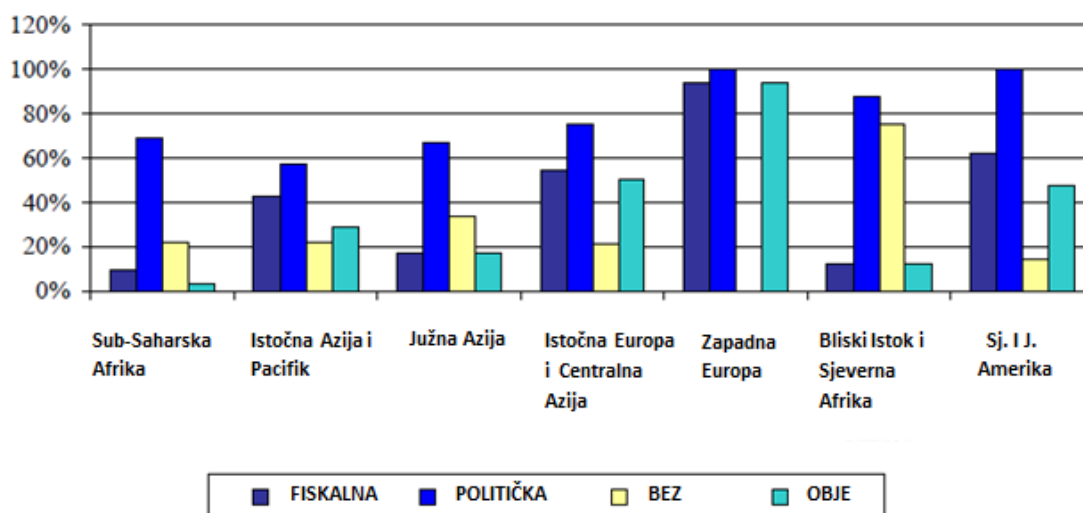
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030965.pdf>

²⁰ Decentralization and local democracy in the world, A co-publication of the World Bank and United Cities and Local Governments, 2008.g. str 311.

²¹ Ibid. str. 9.

decentralizacija zahtjeva od države da alocira sredstva lokalnim jedinicama graf samo potvrđuje da siromašne zemlje Afrike i Juga Azije to vrlo teško mogu provoditi. Prvenstveno radi manjka sredstava uzrokovanih siromaštvom i nerazvijenošću ekonomije. Zanimljivo je istaknuti da gotovo 80% zemalja iz Sjeverne Afrike i Bliskog Istoka početkom milenija nije koristilo gotovo nikakav oblik decentralizacije. Ovo možemo pripisati strogom patrijarhalnom uređenju unutar države te dugoj dominaciji diktatorske ili kraljevske vladavine. Činjenica da je Zapadna Europa gotovo podjednako koristila političku i fiskalnu decentralizacije leži u tome što države sa visokim prihodima imaju tendenciju koristiti oba oblika.

Grafikon 1. Decentralizacija po regijama 2000.g.



Izvor: Izrada autora prema podatcima sa 2nd International Conference on Decentralisation

S obzirom da su države različito motivirane pri provedbi decentralizacije autori poput Yilmaz-a i Ebel-a ih svrstavaju u tri skupine: početak fiskalne decentralizacije potaknut na različite načine²²:

a) razvijene zemlje - začetak decentralizacije je u reorganizaciji vlasti i to na način da bude sposobna opskrbljivati građane javnim dobrima i uslugama na poduzetnički način (minimiziranje inputa uz maksimiziranje outputa) i ulazak u «post-welfare» državu

b) zemlje u razvoju - decentralizaciju su potakli neodgovarajući ekonomski rast, makroekonomska nestabilnost, neefikasna javna uprava i politički pritisak građana u smislu demokratizacije društva te

²² Krtalić, S., Gasparini A., prema: Ebel, R.D., Yilmaz, S., (1999), Intergovernmental fiscal relations and local financial management, Asian development bank, Manila, str. 3.

c) tranzicijske zemlje - ključnu ulogu odigrao je prelazak s planskog sustava na tržišnu ekonomiju. Tri su ključna elementa prelaska s centraliziranog sustava na decentralizirani: povećanje efikasnosti, povećanje transparentnosti i povećanje odgovornosti. Težnja je, osobito posljednjih godina, da se postigne racionalizacija poslovanja javnih službi.

Tijekom posljednjeg desetljeća u procesu decentralizacije najviše se govori o fiskalnoj decentralizaciji koja predstavlja značajnu prepreku velikom broju zemalja. Fiskalna decentralizacija na važnosti je dobila posebice zbog globalne ekonomske krize 2008.g. Jednako je važno da su središnje vlasti u nekim regijama (Euro-Azija, Latinska Amerika, Afrika) odgovorile na krizu tako što su poduzele mjere centralizacije za rješavanje vlastitih fiskalnih problema i povećanje kontrole nad lokalnim vlastima. Na primjer, u ožujku 2010.g. Grčka je vlada dekretom smanjila broj lokalnih vlasti sa 1.034 na 355 kako bi se uštedjelo oko 1,2 milijarde eura godišnje²³. Nasuprot tome države kao Uganda i Dominikanska Republika su tijekom istog perioda kreirale nove lokalne jedinice kojima su zapravo samo slabile snagu i položaj tek nedavno stvorenih lokalnih uprava. Ipak, mnogo Europskih država je tijekom posljednjeg desetljeća odlučilo smanjiti i reorganizirati svoju upravu kako bi povećalo efikasnost, smanjilo troškove, pružilo bolju javnu uslugu i financije lokalnim jedinicama. Moglo bi se reći da su najveći pomak pri tome napravili: Latvija (sa 524 na 118), Finska (sa 416 na 337)²⁴. Izuzev krize države su se suočavale i s drugim preprekama jer se urbanizacija neometano odvija u mnogim zemljama što dovodi do sve većih zahtjeva za javnim dobrima i uslugama koje države vrlo teško prate iz jednostavnog razloga što lokalne jedinice gdje se odvija takva urbanizacija nemaju dovoljno autonomije i sredstava da odgovore na zahtjeve. Što se tiče država Bliskog Istoka mnoge od njih su svoje napore orijentirale ka stvaranju uvjeta za demokraciju i osnivanje lokalnih jedinica. Primjerice Libanon gdje su demokratski izabrani predstavnici vlade „Jordan je uspio provesti izbore za lokalne jedinice i gradonačelnike te uključiti žene u taj izbor, Irak i Yemen su tijekom 2009.g. po prvi put birali provincijske guvernera i vijeća.

²³ United Cities and Local Governments Second Global Report on Decentralization and Local Democracy, (2010), str 315.

²⁴ Ibid. str. 155

2.3. Vrste decentralizacije

Pojam decentralizacije kako je navedeno nema jedinstvenu i opće prihvaćenu definiciju, ali većina se slaže da predstavlja prijenos ovlasti i odgovornosti za obavljanje javnih funkcija sa središnje vlasti na JLRS ili privatan sektor. Proces decentraliziranja je složen i višestruk koncept upravo radi širokog spektra djelovanja. Dakle, decentralizacija obuhvaća različite koncepte koji moraju biti pažljivo analizirani i usklađeni u bilo kojoj zemlji prije utvrđivanja zahtjeva li određeni program, projekt reorganizaciju administrativnih, financijskih, političkih usluga. Veliki broj zemalja provodi decentralizaciju i nijedan od tih sustava se međusobno ne podudara jer se decentralizacija može pojaviti u različitim oblicima i kombinacijama između zemalja, unutar zemalja pa čak i unutar jednog sektora. Kombinacija odabranih oblika uvelike će utjecati na efikasnost i krajnji rezultat decentralizacije jer se međusobni učinci mogu poništavati ili pak poboljšavati ovisno o koordiniranosti. Vrste decentralizacije uključuju političku, administrativnu, tržišnu i fiskalnu decentralizaciju, dok pojedine vrste imaju podjele s obzirom na specifičnost utjecaja.

2.3.1. Politička decentralizacija

Politička decentralizacija svojim djelovanjem nastoji proširiti odgovornosti i obveze tj. što veći dio procesa odlučivanja prebaciti na građane ili lokalno izabrane predstavnike vlasti. Često se povezuje s pluralističkom politikom i reprezentativnom vladom, ali može podržati demokratizaciju tako što građanima ili njihovim predstavnicima daje veći utjecaj u formuliranju i provedbi politika²⁵. Politička decentralizacija često zahtijeva ustavne ili zakonske reforme, razvoj pluralističkih političkih stranaka, jačanje zakonodavnih tijela, stvaranje lokalnih političkih jedinica i poticanje učinkovitih javnih interesnih skupina.

Države koje su politički decentralizirane obično imaju javno (putem izbora) izabrane parlamentarne i lokalne izvršne vlasti s vlastitom autonomijom. Politička decentralizacija povećava zastupljenost pod-nacionalnih jedinica u procesu odlučivanja upravo putem izravno

²⁵ Svjetska banka: Decentralization Theme, dostupno na: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html

odabranih zastupnika (gradonačelnika, župana, guvernera). Kako navodi Treisman: „ Istinska politička decentralizacija zahtjeva da rukovoditelji i vladajući na lokalnoj razini ne budu imenovani ili ometani u donošenju politika od strane središnje vlasti“²⁶.

Politička decentralizacija se u većini slučajeva provodi na dva općenita načina. Prvo, do političke decentralizacije može doći kada etnički, geografski ili jezično različita populacija unutar iste države dobije dodatnu autonomiju u obliku zakonskih odredbi. Ovakav slučaj predstavljaju primjeri Francuske koja je 1992.g. Corsici dala da izravno izabere svoju upravnu skupštinu, osnivanje Škotskog parlamenta 90-ih te Kanadski potez tijekom 80-ih i 90-ih s osnivanjem samouprave na području Yukona i Nanavuta²⁷. Drugo, politička decentralizacija može stvoriti sekundarnu razinu političkih okruga (županije, kantoni, it.) u cijeloj zemlji. Na primjer, početkom devedesetih godina Hrvatska i Češka su uspostavile sub-nacionalne izborne jedinice s ograničenom autonomijom u kreiranju politike.

S druge strane nacionalna vlada može pronaći različite motive za provedbu političke decentralizacije. Kako je već navedeno na početku odlomka ti motivi mogu biti prvenstveno administrativne prirode jer središnja vlast smatra da lokalne jedinice mogu donositi bolje odluke ili lakše rješavati probleme. Demokracije u kojima su na vlasti stranke desnog bloka vrlo često u svoje političke planove uvrštavaju decentralizaciju jer po svojoj prirodi teže zagovaraju slabljenje središnje vlasti. Stabilna središnja vlast povećava vjerojatnost političke decentralizacije, budući da potencijalna nestabilnost izazvana blokadom između suprotstavljenih stranaka u zakonodavnim tijelima često otežava sveukupnu sposobnost vlade da provede temeljite reforme²⁸.

Drugi motiv kojim se vladajući mogu voditi je želja za poboljšanjem budućeg izbornog rezultata odnosno korištenje decentralizacije kao partizanske strategije. Ovakvu strategiju će implicirati ukoliko posumnjaju na slabljenje nacionalne konstitutivne potpore, ali će je

²⁶ Treisman, D. (2007) *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press

²⁷ Spina, N., (2007): *Explaining political decentralization in parliamentary democracies*, Department of Politics and European Studies, American University in Bulgaria, str. 5., dostupno na: <https://www.researchgate.net/publication/>.

²⁸ Ibid. Str. 6

koristiti i kako bi povećali regionalne potpore²⁹. Kada poraste moć određenih skupina i opozicije središnja vlada političkom decentralizacijom stvara regionalne skupštine kako bi ograničila i smanjila uspješnost regionalnih stranaka na nacionalnim izborima. Autori poput Escobara i Lemmona tvrde da zakonodavci imaju veću vjerojatnost da podrže političku decentralizaciju ako to rezultira time da njihova stranka dobije kontrolu nad više sub-nacionalnih jedinica³⁰.

Dakle, politička decentralizacija donosi administrativne prednosti državama koje je provode te omogućava povećanje uloge stanovništva u procesima donošenja odluka, no ona projicira i druge učinke na društvo. Mogućnost pojedinaca da sami biraju lokalne i regionalne predstavnike vlasti ima pozitivno djelovanje na njihove stavove prema politici, a mehanizmi poput participativnih proračuna i javnih skupština daju veći legitimitet vladinim institucijama kod marginaliziranih članova društva. Politička decentralizacija takve skupine na lokalnim razinama štiti od štetnog djelovanja globalizacije od strane države jer se štite određeni lokalni običaji, uvjerenja itd.

Politička decentralizacija sa sobom nosi i pojedine nedostatke. Veći broj vertikalnih jedinica vlasti odnosno više JLRS vodi većoj razini zaposlenosti u tim jedinicama, takva povećanja se pravdaju većim opsegom posla, neusklađenošću informacija i drugim faktorima. Posljedično više razina odlučivanja povećava korupciju jer više pojedinaca u procesu zahtjeva mito kako bi „bolje“ obavili svoj posao. Kao nedostatak se navodi i spremnost političara na visokim razinama da namjerno oduzmu resurse i odgovornosti regionalnim i lokalnim vlastima u slučaju međusobnih sukoba. Upravo iz ovih razloga politička decentralizacija treba biti nadopunjena drugim mehanizmima za upravljanje i bolje djelovanje³¹.

²⁹ O'Neill, K., (2003): Decentralization as an electoral strategy. Comparative Political Studies, str. 36.

³⁰ Spina, N., (2007): Explaining political decentralization in parliamentary democracies, Department of Politics and European Studies, American University in Bulgaria, str. 5., dostupno na: <https://www.researchgate.net/publication/>.

³¹ Simon Fan C., Lin C., Treisman D., (2009): Political decentralization and corruption: Evidence from around the world, Journal of Public Economics. Str. 19. dostupno na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272708001291>

2.3.2. Ekonomska decentralizacija

Proces ekonomske decentralizacije se vrlo često naziva i tržišnom decentralizacijom. Ovaj proces je prvenstveno usmjeren ka pružanju što boljih javnih usluga stanovništvu te što boljem zadovoljenju njihovih potreba. Kako bi se poboljšalo pružanje javnih usluga vlade takve funkcije prenose na privatni sektor ili civilno društvo. Dosadašnji primjeri u mnogim zemljama su pokazali da privatni sektor može takve usluge pružati dosta kvalitetnije i uz manje troškove od same države.

Ekonomska decentralizacije ima dva oblika, a to su privatizacija i deregulacija. Privatizacija i deregulacija obično su, ali ne uvijek, popraćeni politikom gospodarske liberalizacije i razvoja tržišta. One omogućuju da se funkcije koje su bile prvenstveno ili isključivo odgovornost vlade provode u poduzećima, društvenim skupinama, zadrugama, privatnim dobrovoljnim udrugama i drugim nevladinim organizacijama.

Te funkcije, odgovornosti i zadaće koje provode polu-vladine organizacije mogu uključivati izdavanje dozvola ili organizacijske, nadzorne i administrativne zadaće čime se smanjuje opterećenje na središnju vladu.

Privatizacija prebacuje poslove pružanja javnih usluga i dobara sa javnog na privatni sektor. Pojam privatizacije se u najvećem broju slučajeva veže uz situacije kada javna poduzeća prelaze u ruke privatnim vlasnicima ili kada privatna poduzeća počinju nuditi takva dobra i usluge koje je do sada nudila država na tržištu po zakonima tržišnog. Privatizacija se također može javiti i u obliku „javno-privatnog partnerstva“ kada javni i privatni sektor surađuju u pružanju usluga.

Općenito, privatizacija može uključivati³²:

- Omogućavanje privatnim poduzećima obavljanje funkcija koje su prije bile monopolizirane od strane vlade.

³² Elnemr, M., (2017): Decentralization of Governance: Concepts & Forms, Egyptian Institute for studies dostupno na: <https://en.eipss-eg.org/decentralization-of-governance-concepts-forms/>

- Ugovaranje pružanja ili upravljanja javnim uslugama ili objektima komercijalnim poduzećima.
- Financiranje programa javnog sektora putem tržišta kapitala i omogućavanje sudjelovanja privatnim organizacijama.
- Prenosnje odgovornosti za pružanje usluga iz javnog u privatni sektor putem prodaje poduzeća u državnom vlasništvu (na primjeru Hrvatske to je HT telekom).

Privatizacija kao oblik decentralizacije u sebi sadrži i jedan dio vrlo sličan „delegaciji“ jer se u oba oblika decentralizacije ovlasti za donošenje odluka prenose na druge subjekte van kontrole središnje vlasti. Jedina razlika je u činjenici da kod privatizacije vlada sklapa ugovore sa privatnim tvrtkama, dok se kod delegacije sklapaju ugovori s tvrtkama iz javnog sektora.

Deregulacija predstavlja proces uklanjanja ili smanjivanja državnih ograničenja, regulacija i propisa većinom u sferi ekonomije. Time se privatnim poduzećima olakšava poslovanje i nadmetanje s drugim poduzećima pri pružanju dobara i usluga na tržištu. Paralelno uz deregulaciju razvijaju se i regulatorne reforme, odnosno programi koji uređuju i kontroliraju reforme s ciljem da ih pojednostave, umanje i učine isplativijim.

Česti motiv za deregulaciju je da će manji i jednostavniji propisi dovesti do povećane razine konkurentnosti, a time i do veće produktivnosti, veće učinkovitosti i nižih cijena. Kritike usmjerene prema deregulaciji obično uključuju zabrinutost vezanu uz onečišćenje okoliša (kao što je uklanjanje propisa o opasnim materijalima), financijsku nesigurnost i ograničavanje monopola³³.

³³ Znanstveni članak: Povijest ekonomske politike, dostupno na: <https://courses.lumenlearning.com/boundless-politicalscience/chapter/the-history-of-economic-policy/>

2.3.3. Administrativna decentralizacija

Administrativna odnosno upravna decentralizacija obuhvaća mehanizme kojim se nastoje preraspodijeliti dogovornosti, ovlasti i financijska sredstva za obavljanje javnih poslova i usluga sa središnje države na niže jedinice vlasti. To obuhvaća prijenos odgovornosti u pogledu planiranja, financiranja i upravljanja određenim javnim funkcijama od središnje vlasti i njezinih agencija do nižih jedinica ili razina vlasti, podružnica vladinih agencija, polu-autonomnih javnih uprava ili korporacija te različitih regionalnih ili funkcionalnih tijela.

Razlikujemo tri tipa administrativne decentralizacije, a to su: dekoncentracija, devolucija, delegacija³⁴.

Dekoncentracija predstavlja najviše ograničen i najslabiji oblik decentralizacije kojom se vrši preraspodjela ovlasti za donošenje odluka, financijskih i upravljačkih odgovornosti između različitih razina vlasti. U slučaju ovakvog oblika decentralizacije lokalne jedinice dobivaju određene zadatke i sredstva za obavljanje istih, ali praktički nemaju nikakvu autonomiju u tome jer se nalaze pod kontrolom središnje vlasti. Ovakav oblik administrativne decentralizacije se najčešće pojavljuje u zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama. Određeni poslovi u djelokrugu središnjih državnih tijela koje obavljaju njihovi službenici mogu se delegirati prema službenicima u njihovim dislociranim jedinicama, uredima i ispostavama koje se nalaze izvan sjedišta. Pritom se isti poslovi za različita područja države obavljaju na više različitih mjesta. Tako u RH poslove državne uprave na području županija obavljaju uredi državne uprave, a u pojedinim jedinicama lokalne samouprave to čine njihove ispostave³⁵. Administrativnom decentralizacijom dolazi do prijenosa poslova s centralnih tijela državne uprave na dislocirana tijela državne uprave ili tijela lokalne samouprave. U tom smislu govorimo o vertikalnoj decentralizaciji. Cilj ovakve decentralizacije je da se stvori jaka lokalna administracija koja će obavljati dodijeljene zadatke i time biti efikasnija, ali će biti u potpunosti podređena lokalnoj upravi.

³⁴ The World Bank Group: Decentralization and Subnational Regional Economics, dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

³⁵ Antić T.: Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.

Delegacija predstavlja širi oblik administrativne decentralizacije. Delegacijom središnja vlast prenosi odgovornost u pogledu donošenja odluka i upravljanja javnim funkcijama na niže jedinice upravljanja (organizacije, agencije, poduzeća) koje nisu u cijelosti kontrolirane od strane središnje vlasti, ali su joj odgovorne. Vlade mogu provoditi delegaciju osnivanjem javnih poduzeća, poduzeća za javni prijevoz, agencija za regionalni razvoj, polu- autonomnih školskih okružja te jedinica za implementaciju posebnih projekata³⁶. Kako je navedeno ovakva javna poduzeća ili agencije imaju veliku slobodu i diskreciju u donošenju odluka, ali moraju biti spremne snositi posljedice eventualnih loših odluka. Službenici tih organizacija su često oslobođeni ograničenja koja se nameću drugim javnim službenicima i u određenim slučajevima mogu izravno naplaćivati usluge koje pružaju.

Devolucija je prijenos ovlasti za odlučivanje, financiranje i upravljanje sa središnje vlasti na nazovimo autonomne jedinice lokalne uprave koje djeluju kao poduzeća³⁷. Devolucijom se odgovornosti za obavljanje usluga većinom transferiraju prema općinama i gradovima koji biraju svoje gradonačelnike i predstavnike u tijelima upravljanja te oni samostalno prikupljaju sredstva za financiranje i imaju potpunu autonomiju u njihovom trošenju. Kako se predstavnici biraju na demokratskim izborima preduvjet za provedbu devolucije je politička decentralizacija. U decentraliziranom sustavu lokalne samouprave postoje jasne i zakonski priznate zemljopisne granice unutar kojih se obavljaju javne funkcije. Autori poput Ebel-a i Yilmaz-a smatraju da je devolucija sinonim za fiskalnu decentralizaciju. To opravdavaju time da fiskalnom decentralizacijom niže razine uprave dobivaju značajan stupanj proračunske autonomije jer imaju veći priljev proračunskih sredstava, jasne ovlasti za izdatke i pravno priznate granice djelovanja³⁸.

³⁶ Gasparini A., Krtalić S. (2007): Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/21468>

³⁷ The World Bank Group, dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

³⁸ Vujeva M., (2016): Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, Doktorski rad, Sveučilište U Mostaru, Mostar.

2.3.4. Fiskalna decentralizacija

Fiskalna decentralizacija obuhvaća prijenos određenih odgovornosti za prihode i rashode sa središnje vlasti na niže razine³⁹. Važni kriterij u određivanju vrste fiskalne decentralizacije je opseg u kojem se sub-nacionalnim jedinicama daje autonomija kod određivanja vlastitih rashoda kao i njihova sposobnost da prikupe prihode. Fiskalna odgovornost je bitna komponenta decentralizacije. Ukoliko se od lokalnih jedinica vlasti i privatnih organizacija zahtjeva da učinkovito obavljaju dodijeljene im funkcije, one moraju imati i adekvatne izvore prihoda i ovlasti za donošenje odluka (autonomiju). Prihodi mogu biti osigurani prikupljanjem na lokalnoj razini i transferirani sa razine središnje vlade.

Stvaranje jednakosti, makroekonomske stabilnosti, promjene u obrascima javnih rashoda i ekonomske učinkovitosti se mogu smatrati glavnim ciljevima fiskalne decentralizacije. Ove ciljeve je teško ostvariti istovremeno i stoga je putem politike potrebno odrediti smjernice za provedbu fiskalne decentralizacije.

Briga oko makroekonomske stabilnosti može predstavljati otežavajući faktor i spriječiti vladu da prenese fiskalne ovlasti na niže razine jer smatra da se prioriteti lokalnih jedinica vlasti mogu biti suprotni od nacionalnih ciljeva i kositi se s državnim planovima o ekonomskom rastu i stabilnosti⁴⁰. Nadalje, ekonomski rast i učinkovitost s jedne te ekonomska jednakost s druge strane se često smatraju međusobno isključivim ciljevima radi velikih razlika među lokalnim jedinicama.

Razlikujemo nekoliko oblika fiskalne decentralizacije: samofinanciranje ili pokriće troškova putem korisničkih pristojbi, sufinanciranje ili koprodukcijske aranžmani putem kojih korisnici sudjeluju u pružanju usluga i izgradnji infrastruktura putem novčanih doprinosa ili doprinosa za rad, povećanje lokalnih prihoda putem poreza na imovinu ili prodaju, ili kroz neizravne naknade, unutardržavni transferi prihoda od poreza prikupljenih na razini središnje države

³⁹ World bank: Decentralization in South Asia, Fiscal decentraliazation, dostupno na: http://web.worldbank.org/archive/website01061/WEB/0_CO-11.HTM

⁴⁰ Oates, W., (2001): Fiscal Decentralization and Economic Development, Znanstveni članak, University of Maryland, College Park.

prema lokalnim vlastima za opću ili specifičnu uporabu, odobravanje zaduživanja JLRS i mobilizacija državnih ili lokalnih sredstava putem kreditnih jamstava⁴¹.

S obzirom da fiskalna decentralizacija obuhvaća raspodjelu odgovornosti, funkcija i dodjeljivanje prihoda nižim razinama vlasti često se dešava opći nedostatak vlastitih prihoda naspram postojećih rashoda. Ako lokalne jedinice nisu sposobne samostalno prikupiti dovoljnu količinu za financiranje fiskalnih potreba dolazi do pojave fiskalnog jaza (razlika između fiskalnih potreba i fiskalnih kapaciteta) što rezultira okomitom fiskalnom neravnotežom⁴². Okomita fiskalna neravnoteža predstavlja neravnotežu između središnje vlade i nižih jedinica vlasti. Pojava ovakvog oblika neravnoteže je uzrokovana centralizacijom poreznih vlasti, neadekvatnim prenošenjem odgovornosti za obavljanje javnih funkcija na lokalne jedinice, štetnom poreznom konkurencijom između lokalnih jedinica i prevelikim poreznim teretom središnje vlasti. Prevelikim poreznim teretima središnje države lokalnim jedinicama se ograničava mogućnost vlastitog određivanja poreza.

Kada na razini istih jedinica vlasti u decentraliziranim sustavima postoji razlika u fiskalnim kapacitetima tada se govori o pojavi vodoravne fiskalne nejednakosti. Kako je jedan od ciljeva fiskalne decentralizacije gospodarski razvoj države teže smanjivanju razlika između lokalnih jedinica i što većem ujednačavanju ta pojava predstavlja problem.

Prema Buchanan-u postoje tri razloga zbog kojih dolazi do nejednakosti među lokalnim jedinicama pri fiskalnoj decentralizaciji. **Povećanje broja stanovnika** koji ostvaruju veće dohotke na nekom zemljopisnom području do kojeg dolazi radi specijalizacije, ekonomske integracije i industrijalizacije što rezultira većim poreznim prihodima takve lokalne jedinice. Drugi razlog je **širenje državnih aktivnosti** na svim razinama političke hijerarhije zbog čega tradicionalni prihodi lokalnih jedinica postaju nedostadni. Posljednji razlog je **povećanje ponude javnih usluga** na nižim razinama vlasti čime se još više naglašava razlika između lokalnih jedinica prema njihovim fiskalnim kapacitetima i potrebama⁴³.

⁴¹ World bank (2001): Intergovernmental Fiscal Relations, dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>

⁴² Šimurina, N., Šimović H., Mihelja Žaja M., Primorac M. (2012): Javne financije u Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb.

⁴³ Ibidem str 182.

Mehanizmi kojim se država koristi u situaciji ovakvih fiskalnih nejednakosti i neravnoteža nazivamo fiskalnim izravnanjima, odnosno, dijelimo ih na vodoravno i horizontalno fiskalno izravnanje. Ovim oblicima izravnanja država putem transfera sredstava sa viših prema nižim razinama vlasti (postoji veliki nedostatak vlastitih prihoda na razini lokalnih jedinica u odnosu na opseg rashoda s kojim se suočavaju, tako da transferi središnje države igraju ključnu ulogu u zatvaranju ovog fiskalnog jaza), namjenskih i nenamjenskih dotacija, zajedničkim porezima, propisima za zaduživanje lokalnih jedinica i mnogim drugim nastoji osigurati neophodnu razinu javnih usluga stanovništvu.

Dakle, fiskalnom decentralizacijom središnja vlast niže razine vlasti stavlja u situaciju veće odgovornosti, ali istodobno teži očuvanju učinkovitosti, stabilnosti, ekonomskog rasta, pozicije središnje vlasti i financijske stabilnosti. Jasno je da bez pravilno definirane fiskalne decentralizacije politička i administrativna decentralizacija neće imati značajan utjecaj.

3. PROCES FISKALNE DECENTRALIZACIJE I FISKALNOG IZRAVNANJA

S obzirom da se kao jedan od preduvjeta postojanja demokracije smatra funkcionalni fiskalni sustav države, postoji i veliki interes za njegovim učinkovitim funkcioniranjem. Prilikom provedbe fiskalne decentralizacije posebna pozornost se pridaje fiskalnim odnosima između središnje vlasti i JLRS koji su temelj socijalnog, gospodarskog i društvenog razvitka. Decentralizacija fiskalnog sustava u Republici Hrvatskoj jedna je od zadaća koja stoji na putu ostvarenja tih ciljeva. U ovom poglavlju će se definirati fiskalni odnos središnje vlasti i JLRS u RH kroz četiri temeljna stupa te će se pobliže analizirati mehanizam fiskalnog izravnanja kao važan fiskalni instrument svake države.

3.1. Decentralizacija u Hrvatskoj

Hrvatska nakon stjecanja samostalnosti te stvaranjem Ustava i funkcionalne Vlade moglo bi se reći vrlo brzo ulazi u proces decentralizacije. Proces decentralizacije bi mogli podijeliti u tri faze s obzirom na oblike decentralizacije koji su se provodili. Prva faza decentralizacije trajala je od 1994.g. do 2001.g. i to pretežno administrativna i politička decentralizacija. Druga faza je trajala od 2001.g. do 2007.g. s okosnicom u vodu fiskalne decentralizacije, dok posljednja faza traje od 2007.g. pa sve do danas i bazira se na reformiranju fiskalne decentralizacije te procesu fiskalnog izravnjanja⁴⁴.

Period do 2001.g. je bio turbulentan jer je sustav lokalne samouprave na svojim počecima bio koncipiran tako da omogući i osigura centralističko upravljanje javnim poslovima. Dakle, iako su povoji decentralizacije započeti još 1994.g. prvi veći pomak ostvaren je 1999.g. kada su početkom primjene novog Zakona o vatrogastvu, vatrogasne postrojbe (postaje i ispostave) i Ministarstva unutarnjih poslova (MUP-a) postale javne vatrogasne i policijske postrojbe općina i gradova prema njihovoj sjedištu⁴⁵. Gradovi i općine preuzeli su građevine, zemljišta, opremu i sredstva, kao i zaposlenike te ujedno i obvezu financiranja njihove redovite djelatnosti. Ipak, kao problem se pojavila činjenica da središnja vlast nije prenijela sredstva iz proračuna namijenjena za njihovo financiranje lokalnim jedinicama. U tom periodu donesene su odluke da župani prestaju biti državni predstavnici te se šire odgovornosti i poslovi županija kao redefiniranih jedinica lokalne uprave.

Primjetniji pomaci u decentralizaciji Hrvatske uočljivi su od 2001.g. kada raznim odredbama i zakonima središnja vlast značajnije proširuje djelokrug JLRS. JLRS dobivaju zadatak upravljanja i osnivanja osnovnih i srednjih škola te učeničkih domova. Uređeno je pitanje upravljanja školama te su razgraničene obveze podmirenja troškova škola, na županije je prenesen dio obveza za osiguravanje rada pojedinih zdravstvenih ustanova i prenesen je dio poslova socijalne skrbi i upravljanja centrima za socijalnu skrb. U financijskom aspektu lokalne jedinice su u potpunosti preuzele jedino financiranje vatrogastva i socijalne skrbi iako se i dan danas susreću sa poteškoćama nedostatka sredstava.

⁴⁴ Bajo, A., Priomrac M., (2014): Fiskalna decentralizacija i fiskalna neravnoteža u državama članicama Europske unije, izvorni znanstveni rad, str. 433.

⁴⁵ Antić T. : Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.

Lokalne jedinice u relativno malom opsegu određuju stope lokalnih poreznih prihoda. Stope zajedničkih poreza u potpunosti određuje središnja vlast⁴⁶. Stope općinskih i gradskih poreza uglavnom utvrđuje općinska ili gradska vlast, ali unutar ograničenja što ih je odredila središnja vlast. Takav oblik poreznih prihoda predstavlja stopa prireza poreza na dohodak, od 2001.g. te stope se nalaze na razini max 10% za općine i do 15% za gradove.

Samo za jednu vrstu općinskih ili gradskih poreza (porez na korištenje javnih površina) lokalne vlasti potpuno autonomno određuju poreznu stopu. Ovime vidimo da proces fiskalne decentralizacije nije baš efikasno proveden jer JLRS nemaju gotovo nikakvu moć kako bi utjecale na povećanje vlastitih prihoda.

S najviše problema Hrvatska se upravo susreće na području fiskalne decentralizacije iz razloga što JLRS jednostavno nemaju dovoljno izvora prihoda za financiranje svih decentraliziranih funkcija i to iziskuje stalne transfere i pomoći od strane države čime se pobija smisao decentralizacije tih funkcija. Vlada ističe da je cilj uravnotežiti tri osnovna zahtjeva – ekonomsku efikasnost, lokalnu demokraciju i identitet⁴⁷. Ekonomska efikasnost znači stvaranje regionalnih i lokalnih administrativnih jedinica koje će imati dovoljno financijskih, ljudskih, upravljačkih potencijala radi osiguranja kvalitetne javne usluge građanima. Ukupan iznos financijskih sredstava za decentralizirane funkcije kretao se od početnih 1,5 mlrd. kuna 2002.g. da bi dosegao svoj maksimum 2010.g., s više od 2,8 mlrd. kn. U posljednje tri analizirane godine (2013.-2015.) ukupan iznos financijskih sredstava za decentralizirane funkcije ustalio se na 2,2 mlrd. kn. Značajan dio tih sredstava otpada na gore navedene decentralizirane funkcije pa su tako izdvajanja za funkciju vatrogastva porasla s početnih 79 na čak 302 milijuna kuna 2015.g. i činila su 15% ukupno raspodijeljenih financijskih sredstava za decentralizirane funkcije⁴⁸. Za zdravstvo je 2015.g. bilo osigurano 17% iznosa odnosno 373 milijuna kuna, a s obzirom da stanovništvo konstantno stari ta brojka će zasigurno rasti, obrazovanje kao značajno decentralizirana funkcija u istom periodu je obuhvaćala u prosjeku oko 700 mil. kn, dok je socijalna skrb primala približno 37% od ukupnog iznosa sredstava.

⁴⁶ Bajo A. i Bronić M., (2004): Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. Financijska teorija i praksa, Instituta za javne financije, str. 452., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5722>

⁴⁷ Vlada Republike Hrvatske, Politika decentralizacije, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/print.aspx?id=14924&url=print>

⁴⁸ Jambrač, J.,(2017): Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije, izvorni znanstveni rad

Prema planu Vlade za razdoblje 2016.-2020.g. proces decentralizacije je usmjeren prema osnaživanju načela višerazinskog upravljanja u partnerstvu s jedinicama lokalne i regionalne samouprave⁴⁹. U fokus se stavlja reorganizacija regionalnih i lokalnih jedinica kako bi se smanjilo preklapanje poslova i kako bi se poslovi obavljali učinkovitije na onoj razini gdje će najbolje odgovoriti na potrebe poduzetnika i građana.

Nadalje zakonskim regulativama će utjecati na poboljšanje održivog razvoja brdsko-planinskih područja i otoka, jačanjem razvojnog potencijala svih područja i programima oporavka utjecat će se na smanjenje iseljavanja i negativni demografski trend. Uvođenjem NUTS 2 regija redefinirat će se regionalne potpore za promatrano razdoblje te uz pomoć Fonda za regionalni razvoj olakšati pristup EU fondovima za sve razine upravljanja.

3.2. Temelji fiskalnog odnosa između državnih razina RH

Sve države izuzevši one najmanje imaju organizirani javni sektor koji se sastoji od više razina vlasti. Takav sustav implicira postojanje povezanog fiskalnog sustava između razina vlasti kako bi se osiguralo funkcioniranje čak i najmanjih jedinica. Način na koji je organiziran javni sektor svake pojedine države je specifičan, ne iz razloga koliko ima razina ili koja je razina povezanosti, već radi povijesnih, geografskih faktora te političkih odnosa i političke stabilnosti promatrane države. Pri kreiranju fiskalnog sustava u državama s više razina javne vlasti potrebno je odgovoriti na četiri vrlo bitna pitanja⁵⁰:

1. Tko što radi? - **Pitanje raspodjele odgovornosti za izdatke.**
2. Tko prikuplja koje poreze? - **Pitanje raspodjele odgovornosti za prihode.**
3. Kako se pristupa rješenju neravnoteže između prihoda i rashoda sub-nacionalnih jedinica koje nastaje iz prethodna dva pitanja? - **Pitanje vertikalne neravnoteže.**
4. U kojoj mjeri bi fiskalne institucije trebale pokušati ublažiti razlike u kapacitetima i potrebama između različitih jedinica u okviru iste razine javne vlasti? – **Pitanje horizontalne neravnoteže ili ujednačavanja.**

⁴⁹ Program Vlada RH za 2016.-2020.g., dostupno na: <https://vlada.gov.hr/kako-funkcionira-vlada/program-vlade/11688>

⁵⁰ Bird, R. M., Vaillancourt, F., (1998.): Fiscal Decentralization in developing countries, Cambridge University Press, Cambridge, str.16., dostupno na: <https://pdfs.semanticscholar.org/49cd/13a0a82569ee15a546556f9df4075e4e6e42.pdf>

Radi lakšeg razumijevanja fiskalnog odnosa između razina vlasti u Republici Hrvatskoj dalje u tekstu će se definirati četiri temelja fiskalnog odnosa čija usklađenost i postojanje određuju samu efikasnost i primjenjivost. Ti temelji su: raspodjela odgovornosti za izvršavanje javnih funkcija između državnih razina, izvori prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave, fiskalno izravnanje i državni transferi te zaduživanje jedinica lokalne i regionalne samouprave.

3.2.1. Raspodjela odgovornosti za izvršavanje javnih funkcija između državnih razina

Postojanjem više državnih razina javlja se potreba jasnog određivanja i podjele odgovornosti za javne poslove koje svaka od njih mora obavljati. To je ujedno i preduvjet za pravilnu raspodjelu financijskih sredstava od strane središnje države. Kako je veliki opseg javnih poslova po svojoj osnovi usmjeren na lokalno gospodarstvo i stanovništvo jedan dio se dodjeljuje lokalnim samoupravnim jedinicama u vlastiti samoupravni djelokrug, a drugi ostaju pod odgovornošću središnje države.

Prihvatanjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985.g. načelo supsidijarnosti stječe status pravnog načela i predstavlja važan instrument harmonizacije sustava lokalne samouprave u zemljama koje pripadaju Vijeću Europe⁵¹. Ono je osnova u raspodjeli javnih poslova prema nižim jedinicama vlasti te traži da se što širi krug javnih poslova povjeri jedinicama koje su najbliže građanima, a da se istodobno jača i njihov kapacitet za obavljanje tih poslova. Kako je poznato načelo supsidijarnosti ima snažan utjecaj ka poticanju decentralizacije, a u pogledu lokalnih jedinica delegiranjem sve više javnih poslova poboljšava organizacijsku, financijsku, upravljačku te političku sposobnost tih jedinica. U prilog ovakvom učinku djeluje i sama priroda javnih poslova jer su rijetki oni koji se upravno-tehnički ne mogu obavljati na nižim razinama od središnje. Kao primjer se mogu navesti⁵²: lokaliziranost policije, prikupljanje poreza na lokalnim razinama, socijalna skrb te poticanje zapošljavanja i razvoja.

⁵¹ Koprić. I.(2008): Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 99., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/200022>

⁵² Ivanišević, S. (2006) :Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi, *Javna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Društveno veleučilište u Zagrebu.

Uz supsidijarnost u obzir je potrebno uzeti i načela kapaciteta lokalnih jedinica (odnosno da im se pri određivanju djelokruga ne dodjele javni poslovi prevelikog opsega koji će uništiti njihovu ekonomičnost) te načelo solidarnosti (putem dodjeljivanja pomoći jedinica koje imaju financijskih poteškoća).

Primjena ovih načela nije sama po sebi dovoljna pri organizaciji i dodjeljivanju javnih poslova JLRS iz razloga što pojedine javne poslove nije jednostavno svrstati u djelokrug samo jedne razine vlasti. Ti poslovi se razlikuju po stupnju lokalne autonomije, mogućnosti da te poslove same reguliraju lokalne vlasti, prevladavajućem utjecaju središnjih odnosno lokalnih vlasti, pitanju tko i kome odgovara za obavljanje tih poslova, tko ih financira i iz kojih sredstava, tko angažira ljude za njihovo obavljanje te kakav je tip državnog nadzora u nekoj od tih kategorija javnih poslova.

U tom slučaju se samoupravni djelokrug JLRS određuje općom klauzulom ili enumeracijom-gdje središnja vlast zakonom određuje točan broj poslova koje lokalne vlasti trebaju obavljati, ali se vodi načelom kapaciteta (većima-više, manjima-manje). Ovakav oblike prevladava u Ujedinjenom kraljevstvu gdje je i nastao. Europska povelja o lokalnoj samoupravi inzistira na primjeni opće klauzule kojom se određeni javni poslovi dodjeljuju lokalnoj vlasti te je one tada autonomno prilagođavaju svojim potrebama, okolnostima, mogućnostima, ali u skladu sa pravnim odredbama.

Samoupravni djelokrug se može podijeliti u dva djelokruga: fakultativni i obligatorni (obvezni). Fakultativni djelokrug predstavlja razinu autonomije u kojoj su lokalne vlasti slobodne same odrediti koje javne poslove će obavljati, identificirati goruće probleme i interese te dodatno imaju pravo donositi autonomne političke odluke i oblikovati vlastite javne politike. U situaciji obligatornog samoupravnog djelokruga središnja vlast štiti stanovništvo jer sve lokalne jedinice neće imati iste interese i obavljati iste javne poslove. U tom slučaju središnja vlast određuje skup javnih poslova te postavlja uvjete i kvalitetu koje sve lokalne jedinice trebaju zadovoljiti kako bi ih ujednačila i umanjila odlazak stanovništva na područja gdje lokalne jedinice bolje zadovoljavaju njima privlačne javne usluge⁵³.

⁵³ Koprić, I. (2014.): Kroz integraciju u decentralizaciju: Integrirano lokalno javno upravljanje u Hrvatskoj, str. 10. dostupno na: <http://iju.hr/publikacije.asp?ID=3>

Iz različitih razloga središnja država može jedinicama lokalne samouprave prenijeti dio poslova za koje sama snosi konačnu odgovornost i to prema svim građanima. Takvi poslovi se obavljaju lokalno i utjecaj im je centralan, a financijska sredstva crpe od središnje države te djeluju bez promjene pravnog karaktera. Taj se krug poslova naziva prenesenim djelokrugom lokalnih vlasti koji one organiziraju i obavljaju pored svojeg vlastitog, samoupravnog djelokruga.

Središnja vlast uz javne poslove za koje odgovara isključivo samostalno ima obvezu obavljanja javnih poslova na lokalnoj razini te u tu namjenu stvara ekspoziture tj. podružnice-teritorijalno dislocirana predstavnička tijela. Ovisno o geografskoj strukturi zemlje središnja vlast većinom osniva dislocirane urede u gradovima dok u manjim sredinama organizira isključivo ispostave. Broj ekspozitura je određen veličinom zemlje te obujmom i vrstom posla koji se obavlja. Najčešće se pojavljuju u obliku ureda policije, porezne službe, inspekcija, kontrola i katastara.

Određene države često osnivaju područna upravna tijela odnosno tijela državne uprave prvog stupnja. Njihovo djelovanje se većinom bazira na upravnim poslovima i kao takva imaju nadležnost za sve poslove državne uprave koji se obavljaju na prvom stupnju. Ova tijela imaju poveznicu s ekspoziturama, jer ukoliko zemlja ima veliku površinu te nije moguće pokriti zadano područje nadležnosti iz samo jednog mjesta, postoji mogućnost formiranja ispostava u manjim sredinama. Danas ih najčešće nazivamo kotarima ili odborima, karakterizira ih vrlo nizak stupanj lokalne autonomije iz razloga što su regulirani od strane države kojoj ujedno i odgovaraju, a i samo osoblje kao i sredstva financiranja su također državna.

Kada pravne osobe osnivaju organizacijske jedinice koje su locirane i djeluju lokalno u svrhu obavljanja i zadovoljenja javnih poslova tada govorimo o još jednom obliku zadovoljenja javnih potreba. Razlikujemo barem dvije skupine takvih pravnih osoba. Jedno su javne agencije, ustanove i druge pravne osobe neprofitne naravi, a drugo trgovačka društva (javna poduzeća) koja u načelu djeluju po pravilima privatnog prava i s namjerom ostvarenja dobiti. Ove pravne osobe imaju iznimno malu autonomiju te sredstva za rad osiguravaju na temelju vlastitog poslovanja uz vrlo male pomoći države.

Radi lakšeg razumijevanja oblika i načina obavljanja javnih poslova u tablici 1. su prikazani svi oblici s jasnim uvidom u odgovornosti, utjecaje, financiranje, nadzor, autonomiju, osoblje i regulaciju.

Tablica 1. Razlike u načinu obavljanja lokalnih upravnih i drugih javnih poslova

Karakteristike	Samoupravni djelokrug jedinica lokalne samouprave		Preneseni djelokrug	Područna upravna tijela	Područne jedinice državne uprave	Lokalne organizacijske jedinice pravnih osoba kojima je osnivač središnja država	
	Fakultativni	Obligatomi				Agencije, ustanove i druge neprofitne pravne osobe	Javna poduzeća
Stupanj lokalne autonomije	Izrazito visok	Visok	Nizak	Izrazito nizak	Izrazito nizak	Izrazito nizak	Nepostojeći
Opća regulacija	Lokalna	Lokalna i državna	Državna	Državna	Državna	Državna i njihova autonomna	Državna (s izraženim elementima privatnog prava) i njihova autonomna
Utjecaj	Lokalni	Lokalni i slab centralni	Lokalni i centralni	Centralni i slab lokalni	Centralni	Centralni + autonomija	Autonomija i slab centralni
Odgovornost	Građanima	Građanima i vladi	Vladi	Vladi	Vladi	Parlamentu i vladi, stručna	Parlamentu i vladi, menadžerska (ugovorna)
Financiranje	Lokalni proračun	Lokalni proračun	Državni proračun	Državni proračun	Državni proračun	Državni proračun, vlastita sredstva	Vlastita sredstva
Osoblje	Lokalno	Lokalno	Lokalno	Državno	Državno	Državno, vlastito	Vlastito
Državni nadzor	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)	Ustavnost i zakonitost (blaža formulacija)	Zakonitost (stroža formulacija)	Zakonitost (stroža formulacija)	Zakonitost (stroža formulacija) i hijerarhijski nadzor	Zakonitost (blaža formulacija)	Zakonitost blaža formulacija, svrhovitost i ekonomska uspješnost

Izvor: Forum za javnu upravu 2014.g., dostupno na: <https://www.bib.irb.hr/942540>

Vidljivo je da se najveći stupanj lokalne autonomije ostvaruje kada JLRS imaju fakultativno određen djelokrug što implicira da je takav oblik upravljanja i organizacije naj-decentraliziraniji jer lokalne jedinice imaju potpunu slobodu u svom djelovanju, koriste vlastita sredstva, ostvaruju lokalne ciljeve i odgovaraju vlastitim građanima. Jedini preduvjet je da se ponašaju u skladu sa zakonskim odredbama. Ujedno svi drugi oblici svoju odgovornost u potpunosti ili djelomično polažu vladi ili unutarnjim upravljačkim strukturama.

Tablica 2. Raspodjela funkcija prema razinama vlasti

	Središnja država	Općine	Gradovi	Županije
1. Opće javne usluge	X	X	X	X
2. Obrana	X			
3. Javni red i sigurnost	X	X	X	
4. Obrazovanje	X	X	X	X
4.1. predškolski odgoj		X	X	
4.2. osnovno obrazovanje	X	X	X	X
4.3. srednjoškolsko obrazovanje	X			X
4.4. visokoškolsko obrazovanje	X			
5. Zdravstvo	X			X
6. Socijalna sigurnost i socijalna skrb	X	X	X	X
7. Stambeno – komunalni poslovi i usluge		X	X	
8. Rekreacija, kultura i vjerska djelatnost		X	X	
9. Poljoprivreda, šumarstvo, lov i ribolov	X			X
10. Rudarstvo, industrija i graditeljstvo	X	X	X	X
11. Promet i komunikacije	X	X	X	X
11.1. cestovni promet	X	X	X	X
11.2. željeznički promet	X			
11.3. zračni promet	X			
12. Drugi ekonomski poslovi i usluge	X	X	X	X

Izvor: Bajo, Bronić (2004), dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5722>

Priložena tablica daje uvidu u funkcije koje obavlja svaka od pojedinih razina vlasti u Hrvatskoj. Tako gradovi i općine u svome djelokrugu većinom obavljaju poslove od lokalnog interesa kojima se ostvaruju potrebe građana tog područja i koje ustavom nisu dodijeljene središnjoj državi. Dakle, većinom su fokusirani na poslove socijalne skrbi, primarne zdravstvene zaštite, odgoja i osnovnog obrazovanja, kulture, tjelesne kulture i sporta, zaštite i unapređenja prirodnog okoliša te vatrogastvo i civilnu zaštitu. S druge strane, županija obavlja poslove od regionalnog značenja, osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Veću autonomiju u obavljanju ovih poslova lokalne jedinice ostvaruju u slučajevima kulturnih, sportskih, komunalnih i poslova predškolskog odgoja. Značajan dio rashoda za ove poslove lokalne jedinice financiraju u suradnji sa središnjom državom koja osigurava dotacije iz državnog proračuna posredovanjem Ministarstva financija ili mjerodavnih ministarstava.

3.2.2. Izvori prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave

Model financiranja lokalnih jedinica vlasti u teoriji javnih financija poznat je kao fiskalni federalizam ili fiskalna decentralizacija. Ovakav sustav financiranja je centraliziraniji što je više ovlasti o odlučivanju u rukama viših tijela upravljanja. Dakle, država će se smatrati više decentraliziranom kada lokalne jedinice imaju više ovlasti u odlučivanju o izvorima vlastitih prihoda. Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave utvrđuje izvore sredstava za financiranje poslova iz djelokruga županija, gradova i općina. Jedinice lokalne samouprave i uprave stječu proračunska sredstva iz **zajedničkih prihoda** (poreznih i neporeznih, **vlastitih izvora** (poreznih i neporeznih), te potpora iz državnog i županijskog proračuna u skladu s utvrđenim kriterijima⁵⁴.

Richard Bird predlaže četiri temeljna načela za dodjeljivanje poreza nižim državnim razinama⁵⁵:

- 1. učinkovitost:** lokalni porezi ne bi smjeli nepotrebno narušiti alokaciju resursa.
- 2. odgovornost:** uprave na svim državnim razinama trebaju snositi graničnu odgovornost za financiranje javnih dobara i usluga za koje snose političku odgovornost.
- 3. dostatnost:** vlastiti prihodi nižih državnih razina u idealnom smislu trebaju biti dovoljni da najbogatija lokalna jedinica iz tih izvora financira sva lokalna javna dobra i usluge koje koristi lokalno stanovništvo.
- 4. lokalizacija:** lokalni porezi smiju opterećivati stanovnike (i poduzeća), ako je moguće samo prema procijenjenim koristima koju oni imaju od lokalnih usluga.

⁵⁴ Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 2018., dostupno na: [https://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-\(regionalne\)-samouprave](https://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-(regionalne)-samouprave)

⁵⁵ Šuman Tolić, M., (2014): Fiskalna decentralizacija u funkciji ostvarivanja nacionalnih razvojnih ciljeva, prema: Bird, R., (2010.): *Taxation and Decentralization*, dostupno na: <http://siteresources.worldbank.org/INTPREMNET/Resources/EP38.pdf>

Također, pitanje koje se često nameće je koji je izvor javnih prihoda najpoželjniji za pojedinu razinu vlasti. Idealni mix poreznih oblika čak ni u teoriji unitarne države nije dovoljno razvijen. Postoji nekoliko ekonomskih principa koji pomažu pri odlučivanju koje porezne oblike prepustiti sub-nacionalnim razinama⁵⁶:

Efikasnost jedinstvenog unutarnjeg tržišta - ovisi o slobodi kretanja usluga, dobara, rada i kapitala iz jedne jedinice u drugu bez ograničenja. Decentralizirani sustavi mogu ugroziti efikasnost jedinstvenog tržišta iz razloga što različite karakteristike (stopa, baza, itd.) mogu dovesti do distorzija tržišta povezanih prvenstveno uz kapital i dobra. Taj se problem minimizira ako državne vlasti prepoznaju mobilnost dobara i kapitala čime se stvara porezna konkurencija. Ako sve lokalne jedinice krenu u takvo nadmetanje, rezultat će biti niski porezni prihodi (ili visoki transferi) od mobilnih čimbenika.

Nacionalna jednakost – sustav transfera je jedan od glavnih instrumenata za osiguranje redistributivne jednakosti. Argument za uvrštavanje jednakosti u federalne ciljeve jest da će građani težiti ulasku u takav sustav blagostanja, a federalna razina je jedina koja to može omogućiti svim građanima. Nekoordinirani fiskalni sustavi na sub-nacionalnoj razini dovode do arbitražnih nejednakosti u redistribuciji za građane iz različitih jedinica lokalne samouprave.

Administrativni troškovi – decentralizirano prikupljanje poreza povećava troškove ubiranja i reklamacija, kako za javni sektor tako i za građane. Troškovi oporezivanja dijele se na administrativne (koje snosi javna uprava) i troškove poreznog obveznika (snose ih građani kao rezultat kompliciranih poreznih propisa). Rizik evazije i izbjegavanja plaćanja poreza povećavat će se većom decentralizacijom kada porezna osnova obuhvaća više JLRS. Stoga treba pristupiti strogim pravilima u raspodjeli predmeta oporezivanja, prvenstveno kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje i/ili neoporezivanje, kao i bespotrebni troškovi oporezivanja.

Fiskalne potrebe – za povećanje odgovornosti potrebno je precizno definirati potrebu za sredstvima u skladu s funkcijama koje su dodijeljene decentraliziranim jedinicama. Tako porezni oblici koji ulaze u postizanje određenih ciljeva moraju biti dodijeljeni jedinicama koje izvršavaju funkcije za postizanje tih istih ciljeva.

⁵⁶ Gasparini A., Krtalić S.(2007), prema: Bahl, R., Linn, J. F., (1994): Urban public finance in developing countries, Oxford University Press, New York.

Promjena u izvorima ostvarivanja vlastitih prihoda kod općina i gradova odnosi se na mogućnost uvođenja novih općinskih i gradskih poreza te na mogućnost da se za obveznike poreza na dohodak na njihovu području uvede prirez porezu na dohodak, i to različite visine, ovisno o tome je li riječ o općini, manjemu ili većem gradu te o gradu Zagrebu. Vlastiti porezni prihodi u ukupnim poreznim prihodima gradova i općina sudjeluju sa samo 9%, a u proračunima županija taj je udio 14%⁵⁷.

Stope općinskih i gradskih poreza uglavnom utvrđuje općinska ili gradska vlast, ali unutar limita što ih je odredila središnja vlast. Samo za jednu vrstu općinskih ili gradskih poreza (porez na korištenje javnih površina) lokalne vlasti potpuno autonomno određuju poreznu stopu.

Dolje prikazana tablica 3. pokazuje da lokalne jedinice autonomno određuju stope prireza porezu na dohodak uz maksimalno određene stope od strane središnje države. Od 2001. godine sve lokalne jedinice imaju to pravo i stoga vrijede ove zakonom određene granice: općina do 10%, grad ispod 30.000 stanovnika do 12%, grad iznad 30.000 stanovnika do 15%, Grad Zagreb do 18%⁵⁸. Ujedno porez na imovinu je porez koji lokalnim jedinicama u većini država diljem svijeta omogućava najviše porezne autonomije. Predmet oporezivanja ne mora biti sama vrijednost imovine, već to može biti i trgovanje imovinom i ostvarivanje prinosa od imovine. Imovinski porezi pojavljuju se u tri osnovna oblika i to kao: porezi na vlasništvo nad imovinom, porezi na transakcije imovinom (na promet nekretnina i na nasljedstva i darove) i porezi na prinos od imovine. S ciljem ublažavanja posljedica gospodarskih oscilacija na promet nekretnina primjereniji je porez na vlasništvo. Porezi na vlasništvo se najčešće javljaju u obliku poreza na zemljište i građevine, a ponekad i kao porez na ukupnu imovinu⁵⁹.

⁵⁷ Alibegović Jurlina, D.: Financiranje lokalne samouprave Ekonomski Institut, Zagreb dostupno na: <http://www.ijf.hr/FDI/jurlina-alibegovic.pdf>

⁵⁸ Porezna uprava, dostupno na: https://www.poreznauprava.hr/HR_porezni_sustav/Stranice/prirez_porezu_na_dohodak.aspx

⁵⁹ Kukić, N, Švaljek, S., (2012.): Porez na nekretnine: osnovne značajke i rasprava o uvođenju u Hrvatskoj, Privredna kretanja i ekonomska politika, str. 56, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/135029>

Tablica 3. Vlastiti porezi

PRIHODI ŽUPANIJA	PRIHODI GRADOVA I OPĆINA
<p>1. Prihodi od imovine</p> <ul style="list-style-type: none"> na primjer najam, zakup prodaja nefinancijske imovine prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinu vlasništvu ili suvlasništvu naknade za koncesije koje dodjeljuje županijska skupština <p>2. Županijski porezi</p> <ul style="list-style-type: none"> porez na nasljedstva i darove porez na cestovna motorna vozila porez na plovila porez na automate za zabavne igre <p>3. Prihodi od kazni i imovine stečene ovrhom zbog prekršaja na razini županije koje sami propišu</p> <p>4. Prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi u skladu s posebnim zakonom</p> <p>5. Drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom</p>	<p>1. Prihodi od imovine</p> <ul style="list-style-type: none"> na primjer najam, zakup prodaja nefinancijske imovine prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinu vlasništvu ili suvlasništvu naknade za koncesije koje dodjeljuje županijska skupština <p>2. Gradski i općinski porezi</p> <ul style="list-style-type: none"> prirez porezu na dohodak Općina do 10%, Grad ispod 30.000 stanovnika do 12% Grad iznad 30.000 stanovnika do 15% Grad Zagreb do 18% porez na potrošnju porez na kuće za odmor porez na korištenje javnih površina porez na promet nekretnina <p>3. Prihodi od kazni i imovine stečene ovrhom zbog prekršaja na razini grad, općine koje sami propišu</p> <p>4. Prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi u skladu s posebnim zakonom,</p> <p>5. Prihodi od boravišnih pristojbi u skladu s posebnim zakonom,</p> <p>6. Prihodi od komunalnih naknada, komunalnih doprinosa i druge naknade utvrđene posebnim zakonom,</p> <p>7. Naknade za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina,</p> <p>8. Drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom.</p>

Izvor: izrada autora na temelju Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave

Može se uočiti da su najznačajniji vlastiti izvori neporeznih prihoda nižih jedinica vlasti: različite vrste naknada, pristojbi, kazni, nameta te kapitalni prihodi i primici od financijske i nefinancijske imovine prvenstveno zbog svoje brojnosti, a zatim i jer je neporezne vlastite prihode lokalnih jedinica lako vezati za njihove pojedine gospodarske djelatnosti i funkcije te u praksi postoji široki spektar nameta iz te kategorije. Prema ekonomskoj teoriji javne usluge koje imaju status javne potrebe i od kojih ima koristi cijela lokalna zajednica trebalo bi

financirati porezima, a usluge koje pružaju određene koristi pojedincima bi trebali financirati oni sami, putem naknada⁶⁰. To je načelo je poznato kao načelo ekvivalencije. Kad god je moguće treba naplatiti javnu uslugu ukoliko je lako identificirati one koje imaju koristi od nje i isključiti one koji je ne žele platiti.

Zajednički porezi postoje u slučaju kad uži teritorijalni organi sudjeluju u raspodjeli u određenom postotku od pojedinog poreza koji pripada široj političko-teritorijalnoj jedinici, odnosno središnjoj vlasti. Mnoge države ih primjenjuju te tako vertikalno dijele prihode između središnje države i nižih razina i horizontalno između sub-nacionalnih jedinica, zbog navedenog takvi porezi često imaju elemente horizontalnog izravnjanja. Dijeljenje prihoda od zajedničkih poreza manje je atraktivno lokalnim jedinicama nego dijeljenje prireza jer podrazumijeva smanjenje njihove fiskalne autonomije⁶¹.

Jedna lokalna jedinica ne može samostalno određivati porezne stope i osnovice, ali udruženo one mogu pregovarati o formuli raspodjele prihoda ili poreznim stopama. Svaka lokalna jedinica prima fiksni udio prihoda od poreza koji se dijeli između državnih razina. Dakle, lokalne jedinice nemaju mogućnost utjecaja na razinu javne potrošnje i prihode od zajedničkih poreza, već samo ostvaruju autonomiju pri odlučivanju o potrošnji određene sume poreznih prihoda. Tablica 4. prikazuje na koji način središnja vlast određuje udio zajedničkih poreza koji se transferiraju nižim jedinicama upravljanja.

Tablica 4. Zajednički porezi

PRIHODI ŽUPANIJA	PRIHODI GRADOVA I OPĆINA
1. Porez na dohodak <ul style="list-style-type: none"> • udio županije 17 % • za decentralizirane funkcije 6,8% <ul style="list-style-type: none"> – za osnovno školstvo 1,9 % – za srednje školstvo 1,3 % – za socijalnu skrb 0,8 %, – 0,2 % za centre za socijalnu skrb – 0,6 % za domove za starije i nemoćne – za zdravstvo 1,0 % – za vatrogastvo 1,0 %. 	1. Porez na dohodak <ul style="list-style-type: none"> • udio općine, odnosno grada 60 % • za decentralizirane funkcije 6,8% <ul style="list-style-type: none"> – za osnovno školstvo 1,9 % – za srednje školstvo 1,3 % – za socijalnu skrb 0,8 %, – 0,2 % za centre za socijalnu skrb i – 0,6 % za domove za starije i nemoćne – za zdravstvo 1,0 % – za vatrogastvo 1,0% 2. Porez na promet nekretnina 3. Prihodi od zajedničkih koncesija <ul style="list-style-type: none"> • Koncesija za korištenje mineralnih i termalnih voda 50% • Koncesija za osiguravanje vode za javnu opskrbu 30%

Izvor: izrada autora na temelju Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave

⁶⁰ Šuman Tolić M., (2014): Fiskalna decentralizacija u funkciji ostvarenja nacionalnih razvojnih ciljeva, Doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, Split.

⁶¹Ibid. str. 66.

U tablici je vidljivo da lokalne jedinice nisu sposobne samostalno financirati glavne socijalne javne funkcije (odgoj i obrazovanje, zdravstvo, socijalnu pomoć), nego lokalne jedinice ovise o transferima viših državnih razina. Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisano je da Vlada Republike Hrvatske u Odlukama o minimalnim financijskim standardima utvrđuje minimalan iznos sredstava koja je potrebno osigurati za pokriće rashoda za decentralizirane funkcije osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.

3.2.3. Fiskalno izravnanje i državni transferi

Već duži vremenski period financijski sustavi decentraliziranih država su obilježeni pojavom problema manjka prihoda JLRS za financiranje preuzetih funkcija od središnje države te povećanjem razlika u fiskalnom kapacitetu i potrebama JLRS na istim razinama vlasti. Fiskalni kapacitet predstavlja sposobnost lokalne i državne vlasti da prikuplja prihode iz vlastitih izvora te da financira javne usluge na svom području. Ako lokalne jedinice nisu sposobne same prikupiti dovoljnu količinu prihoda za financiranje fiskalnih potreba, dolazi do pojave fiskalnog jaza. Fiskalni jaz predstavlja razliku između fiskalnih kapaciteta i fiskalnih potreba te posljedično uzrokuje pojavu okomite fiskalne neravnoteže. Različiti fiskalni kapaciteti uzrokovani su razlikama ekonomske, odnosno porezne osnovice između lokalnih jedinica. Procjena fiskalnog kapaciteta i rashoda mora biti neovisna od lokalnih jedinica i zadržana na razini središnje države. Ukoliko se ovaj kriterij zanemari, postoji opasnost od utjecaja i manipuliranja od strane primatelja dotacija (lokalnih jedinica)⁶².

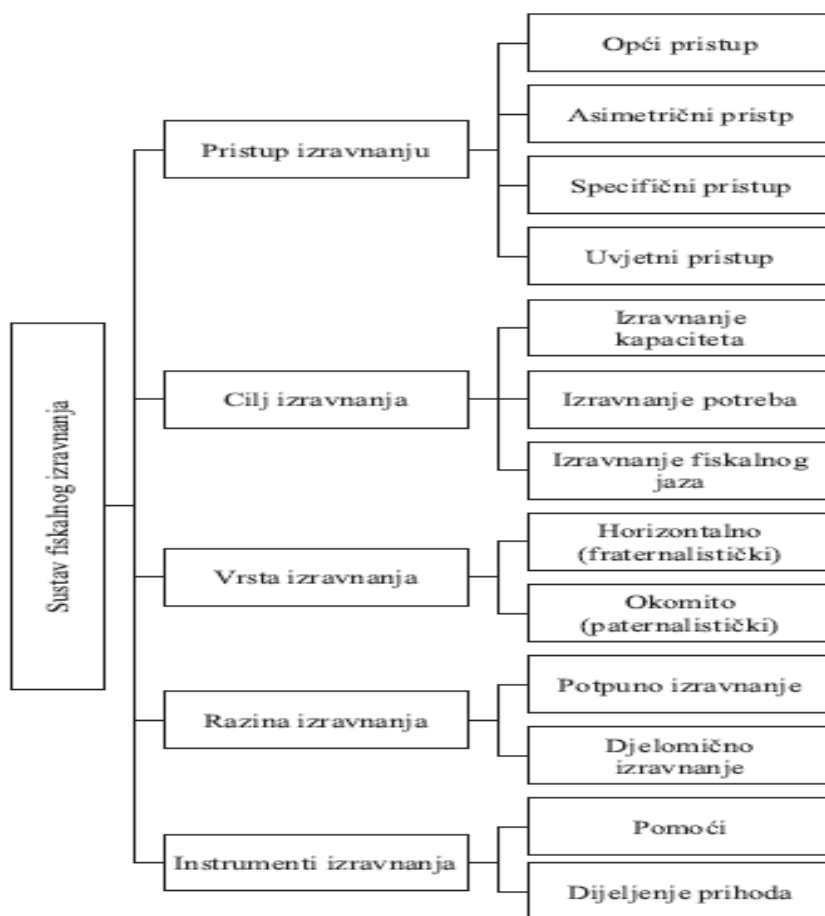
Ovaj problem se pokušava riješiti pomoću mehanizma fiskalnog izravnanja kao temelja svakog fiskalno decentraliziranog sustava. Fiskalno izravnanje se provodi instrumentima za ublažavanje okomite fiskalne neravnoteže i vodoravnih fiskalnih neravnoteža (dijeljenjem prihoda i dotacija), o svakoj pojedinoj vrsti fiskalnog izravnanja će biti riječi u idućem odlomku rada⁶³.

Prema shematskom prikazu na slici 2. može se uočiti da se sustav fiskalnog izravnanja temelji na nekoliko obilježja, a to su: pristup, cilj, vrsta, razina i gore već navedeni instrumenti.

⁶² Bajo A.,(1998): Financijska praksa, Institut za javne financije, dostupno na: <https://www.ijf.hr>

⁶³ Šimurina, N. Šimović, H., Mihelja Žaja M., Primorac M.,(2012): Javne financije u Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb. str. 181.

Slika 3. Prikaz sustava fiskalnog izravnanja



Izvor: Bajo A., Primorac M.(2013): Fiskalno izravnanje u državama članicama EU, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/112986>

Prema pristupu fiskalnom izravnanju razlikujemo: opći, asimetrični, specifični i uvjetni pristup. Opći pristup predstavlja osnovni model izravnanja jer promatra sve lokalne jedinice na isti način. U ovom pristupu se stvara jedinstveni sustav kriterija za sve lokalne jedinice ne uzimajući u obzir specifičnosti svake pojedine jer je temeljni cilj smanjenje, odnosno ublažavanje fiskalnih nejednakosti. Ukoliko lokalne jedinice spadaju u one manje razvijene i ako je njihov potencijal za ostvarivanje prihoda umanjen ili ako su njihove potencijalne koristi od izravnanja manje (najčešće bolje razvijene lokalne jedinice), tada se za takve lokalne jedinice određuje preferencijalni status u sustavu izravnanja kojeg nazivamo asimetričnim pristupom.

Kada lokalne jedinice moraju zadovoljiti određene uvjete kako bi dobile sredstva od središnje države govorimo o uvjetnom pristupu. Takvi uvjeti su ugrađeni u programe koje nude države ili Europska unije te svaka lokalna jedinica odlučuje želi li se kandidirati za pojedini program, a uspjeh isključivo ovisi o zadovoljenu programom postavljenih uvjeta. Specifičnim pristupom se u posebnu skupinu s povlaštenim statusom izdvaja određeni broj lokalnih jedinica kako bi im se osigurao dodatni iznos pomoći iz sustava izravnjanja⁶⁴. Razlika između specifičnog i asimetričnog pristupa je u tome što su kriteriji kod specifičnog pristupa isključivo ekonomski dok kod asimetričnog značajnu ulogu imaju i administrativni te zakonski faktori.

Nastankom fiskalnog jaza (razlika između fiskalnog kapaciteta i fiskalnih potreba) nastala je i potreba primjene mehanizma fiskalnog izravnjanja. Upravo iz ovoga proizlazi i cilj fiskalnog izravnjanja, a to je smanjenje fiskalnog jaza. Ipak, definicija cilja nije toliko jednostavna jer čak ni u praksi ne postoji konsenzus oko toga treba li fiskalno izravnjanje utjecati na fiskalni kapacitet ili na fiskalne potrebe. Autori poput Shah-a ističu da zemlje sa razvijenom politikom fiskalnog izravnjanja većinom izravnavaju fiskalne kapacitete dok izravnjanje fiskalnih potreba prepuštaju drugim instrumentima (namjenske pomoći). Ovakvo izravnavanje se koristi kada lokalne jedinice posjeduju veće ovlasti u prikupljanju lokalnih prihoda ili kad im se transferira veći dio prihoda sa središnje razine. S druge, strane Boadway navodi da zemlje s velikim fiskalnim razlikama izravnavaju fiskalne potrebe⁶⁵. Iz ove rečenice se može zaključiti da se tu radi većinom o manje razvijenim ili post-tranzicijskim zemljama sa većim asimetrijama u razvijenosti lokalnih jedinica.

Provedbom fiskalnog izravnjanja središnja vlast utječe na ublažavanje razlika u fiskalnom kapacitetu ili potrebama lokalnih jedinica, međutim to izravnjanje ne mora biti potpuno. Razlikujemo dvije razine izravnjanja: potpuno i djelomično. Ako se pri izravnjanju fiskalne potrebe ili kapaciteti svih lokalnih jedinica svode na nacionalni prosjek (vodoravno) ili na razinu najbolje lokalne jedinice (okomito) tada se govori o potpunom izravnjanju. Djelomično izravnjanje nastaje kada se odredi granica do koje se fiskalne nejednakosti ublažavaju⁶⁶. Praksa ne preferira potpuno izravnavanje jer potencijalno sprječava kretanje resursa i nije sub-optimalno.

⁶⁴ Bajo A., Primorac M.(2013): Fiskalno izravnjanje u državama članicama EU, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/112986>, str. 77.

⁶⁵ Ibid str. 78.

⁶⁶ Ibid str 80.

Pomoću fiskalnog izravnjanja treba regulirati financijsko pravne odnose između središnje države i jedinica lokalne samouprave, odnosno potrebno je mijenjati i prilagođavati zakone vezane uz proces fiskalne decentralizacije jer to predstavlja jedan od preduvjeta za dobivanje novčanih sredstava iz Europskih fondova te ostvarivanje ciljeva regionalne i razvojne politike Europske unije. Fiskalno izravnjanje se mora graditi na određenim pravilima po kojima će se vršiti raspodjela javnih prihoda političko teritorijalnim jedinicama, ako se ta pravila ne primjenjuju ili se primjenjuju neadekvatna pravila nastaju velike gospodarske, društvene i političke posljedice.⁶⁷

Fiskalno izravnjanje u RH se temelji na nekoliko parametara prema Zakonu o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave iz siječnja 2018. godine. Parametri za izračun sredstava fiskalnog izravnjanja se računaju za svaku proračunsku godinu zasebno za općine, gradove i županije. U parametre ubrajamo: kapacitet ostvarenih poreznih prihoda (općina, gradova, županija) i referentnu vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda za općine, gradove i županije. Sredstva prikupljena iz udjela za fiskalno izravnjanje izravno raspodjeljuje FINA - sredstva fiskalnog izravnjanja evidentiraju se kao prihod od poreza na dohodak, a ne kao pomoć iz državnog proračuna.

Proces izračuna fiskalnog izravnjanja za lokalne jedinice se sastoji kako je opisano od kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda i referentne vrijednost kapaciteta ostvarenih poreznih prihoda. Kapacitet poreznih prihoda se dobije tako da se uzme petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak i najviše zakonom propisane stope prireza po stanovniku te JEDNE jedinice. On predstavlja koliki prosječni iznos prihoda (po osnovi poreza i prireza na dohodak) u jednoj godini priskrbi stanovnik svojem gradu, odnosno općini. Nasuprot, referentna vrijednost je petogodišnji prosjek prihoda od poreza na dohodak i najviše zakonom propisane stope prireza po stanovniku svih lokalnih (regionalnih) jedinica u RH (kada se računa za gradove Grad Zagreb se ne uzima u obzir)⁶⁸. Ukoliko je iznos kapaciteta manji od referentne vrijednosti lokalna jedinica ima pravo na izravnjanje te se dobivena razlika množi sa brojem stanovnika JLRS kako bi se saznala sredstva fiskalnog izravnjanja u punom iznosu na godišnjoj razini. U Hrvatskoj su sredstva za fiskalno izravnjanje u 2018. godini iznosila 2.225.684.994,00 kn, procjene za 2019 godinu nalažu daljnji rast ovoga iznosa⁶⁹.

⁶⁷ Nikolić N.,(1999): Počela javnog financiranja, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet Split, Split.

⁶⁸ Ministarstvo financija (2018): Novi model financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dostupno na: https://udruga-opcina.hr/upload_data/site_files/prezentacija-mfin-model-financiranja-jlp-r-s.pdf

⁶⁹ Vlada Republike Hrvatske (2018): https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2018-12/m_PZ_460.pdf

3.2.4. Zaduživanje jedinica lokalne i regionalne samouprave

Jedinice lokalne i regionalne uprave se često susreću sa situacijama manjka sredstava za realizaciju planiranih projekata, osiguranje željenog standarda života stanovništva, ekonomski rast, infrastrukturne investicije te u takvim slučajevima posežu za zaduživanjem kod drugih financijskih institucija ili pak na samom tržištu kapitala. Zaduživanjem JLRS dolaze u nepovoljniju situaciju što se tiče vlastite pozicije jer zaduživanje sa sobom nosi povećani rizik po proračun i makroekonomsku stabilnost lokalnih jedinica i same države. Lokalne jedinice se češće zadužuju u gospodarski razvijenim državama s razvijenim financijskim tržištem, uglavnom za financiranje tekućih rashoda i kapitalnih projekata. U zemljama s malim ili nedovoljno razvijenim financijskim tržištem lokalne se jedinice zadužuju kreditima (kratkoročno i dugoročno) radi financiranja kapitalnih projekata.

Lokalne jedinice se mogu zaduživati pomoći tri instrumenta : krediti, zajmovi, izdavanje vrijednosnih papira. U pogledu perioda zaduživanja su im dostupna sredstva na kratki i dugi rok. Na odabir instrumenta financiranja najviše utječu proračunska ograničenja te razvijenost dostupnog financijskog tržišta.

Kratkoročno zaduživanje lokalnih jedinica moguće je za financiranje redovite djelatnosti njihovih tijela i korisnika njihovih proračuna i to samo kada se prihodi proračuna tijekom godine ne ostvaruju ravnomjerno⁷⁰. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se kratkoročno zadužiti na rok do 12 mjeseci bez mogućnosti daljnjeg re-programa ili zatvaranja postojećih obveza po kratkoročnim kreditima, ili zajmovima uzimanjem novih kratkoročnih kredita ili zajmova. Rok od 12 mjeseci ne ograničava trajanje zaduživanja na proračunsku godinu, već se odnosi na to da zaduženje može trajati najduže 12 mjeseci od datuma zaduženja. Kratkoročno zaduživanje se može koristiti isključivo za premošćivanje jaza uslijed dinamike priljeva sredstava i dospijeca obveza i za takav oblik zaduživanja nije potrebna suglasnost Ministarstva financija.

S obzirom na to odluke o zaduživanju JLRS donose gradonačelnici, načelnici, župani, ali ipak imaju određena ograničenja. Tako je maksimalni iznos zaduživanja koji mogu odobriti jednak

⁷⁰ Bajo A., (2004): Zaduživanje lokalnih jedinica u Hrvatskoj: mogućnosti i ograničenja, dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/27191445_Zaduzivanje_lokalnih_jedinica_u_Hrvatskoj_mogucnosti_i_ogranicenja

0,5% prihoda bez prihoda ostvarenih u prethodnoj godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, odnosno raspolaganju ostalom imovinom. Ako je iznos veći od 1.000.000,00 kuna načelnik, gradonačelnik odnosno župan može odlučivati najviše do 1.000.000,00 kuna ako je taj iznos manji od 70.000,00 kuna, tada može odlučivati najviše do 70.000,00 kuna⁷¹.

Kratkoročno zaduživanje radi likvidnosti i plaćanja dospjelih obveza predstavlja dakle temelj dobrog gospodarenja prihodima i rashodima te se tako uspješno može premostiti negativne razlike koje su posljedice različite dinamike obveza i prihoda. Najvažnije je da se kratkoročno zaduživanje ne koristi pri pokrivanju jaza koji je posljedica nerealno planiranih prihoda i nedovoljno dobro procijenjenih rashoda. Instrumenti za kratkoročnog financiranje su: kreditne linije za obrtna sredstva – JLRS uzimaju sredstva iz kreditne linije, na koja plaćaju odgovarajuću kamatu, a koja koriste za financiranje privremenih nedostataka prihoda i zajmovi za premošćivanje- posebna vrsta kratkoročnih kredita kojima se omogućava financiranje kapitalnih investicijskih projekata tijekom prijelaznog razdoblja dok se ne odobri dugoročno⁷².

Kada se govori o kreditima i zajmovima za investiranje kapitalnih projekata obnove i razvoja iz proračuna tada je najčešće riječ od zaduživanju na dugi rok. Hrvatska banka za obnovu i razvoj (HBOR) je jedna od financijskih institucija koja osigurava povoljnije kredite uz niže kamatne stope za financiranje kapitalnih projekata, uz nju na globalnoj razini tu se još pojavljuje Svjetska banka te Europska banka za obnovu i razvoj. Uz ove institucije pojavljuju se i komercijalne banke koje su skuplji izvor kreditiranja.

Jedinice lokalne i regionalne samouprave se zadužuju na temelju odluke predstavničkog tijela, ali uz prvotnu suglasnost Vlade. Suglasnost zapravo predstavlja jamstvo koje Vlada daje u slučaju da lokalna jedinica ne može otplatiti dug. Jamstvom vlada garantira da će u slučaju da JLRS ne može podmiriti glavnice i kamate kredita, država preuzeti obvezu povrata duga iz državnog proračuna.

Razvoj financijskih tržišta doveo je do novih trendova u zaduživanju nižih razina vlasti koje su počele koristiti financijska tržišta kako bi osigurale potrebna sredstva za financiranje kapitalnih projekata. Trošak kapitala na financijskim tržištima može biti niži nego kada se

⁷¹ Jakir-Bajo I.,(2014): Kratkoročno zaduživanje lokalnih jedinica, Tim4pin magazin, Zagreb. str.15.

⁷² Šuman-Tolić M.,(2014): Fiskalna decentralizacija u funkciji ostvarivanja nacionalnih razvojnih ciljeva, doktorska disertacija,Ekonomski fakultet Split. str. 88.

lokalne jedinice zadužuju kod pojedinačnog vjerovnika, jer mogu utjecati na uvjete zaduživanja. Zaduživanje JLRS izdavanjem dužničkih vrijednosnih papira predstavlja najlakši način zaduživanja izvan bankovnog sustava jer je najtransparentniji, najučinkovitiji, a lokalnim jedinicama omogućava izravan pristup tržištu kapitala. S druge strane, to otežava praćenje i kontrolu ponude kredita lokalnim jedinicama od strane središnje vlasti jer je investitorima lakše zadovoljiti uvjete na takvim tržištima⁷³. Ukupna godišnja obveza JLRS koja se zadužuje, uzimanjem kredita i davanja jamstava/suglasnosti, ne smije prelaziti 20% ostvarenih proračunskih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje, izuzetak su: projekti koji se sufinanciraju iz sredstava Europske unije i projekti iz područja unapređenja energetske učinkovitosti⁷⁴.

Ulaganje u municipalne obveznice predstavlja izazovnu priliku za investitore jer vrijednosnice koje izdaju lokalne jedinice imaju nizak stupanj rizika jer za njih dodatno jamči središnja država. Osim što nose povrat kroz kamatu omogućuju i zaradu na sekundarnom tržištu ukoliko se investitor odluči na prodaju. Obveznice predstavljaju jedan od najčešćih dužničkih instrumenata za financiranje investicijskih projekata i prilikom izdavanja njihov rok dospeljeća se određuje na razdoblje duže od procijenjenog životnog vijeka projekta.

S obzirom na vrstu prihoda kojim lokalne jedinice osiguravaju otplatu kamata i glavnice razlikujemo dvije vrste municipalnih obveznica: opće (engl. General Obligations Bonds) i prihodne obveznice (engl. Revenue Bonds). Opće obveznice su one čija se isplata po dospeljeću jamči svim prihodima lokalne jedinice koja ih izdaje posebno prihodima od poreza. Kod prihodnih obveznica isplata glavnice i kamate se jamči na temelju prihoda koje će generirati projekt za čije financiranje je izdana dotična municipalna obveznica⁷⁵.

Najčešći investitori u municipalne obveznice su: investicijski, mirovinski fondovi, poslovne banke i osiguravajuća društva. Prema Zakonu tržištu vrijednosnih papira mirovinski fondovi moraju ulagati 50% imovine u dugoročne vrijednosne papire Republike Hrvatske, HNB-a,

⁷³ Bajo A., Primorac M.,(2010): Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, IJF, str.12-14, dostupno na: www.ijf.hr/OP/5.pdf

⁷⁴ Brkić N.,(2015): Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave - zaduživanjem do realizacije kapitalnog projekta, MIF, str.13,-15 dostupno na: <http://varazdinska-zupanija.hr/repository/public/2015/1-novosti-2015/1-iz-zupanije/ozujak/edukacija/3-zdruzivanje.pdf>

⁷⁵ Šimović, H.,(2005.): Municipalne obveznice i njihova primjena u Hrvatskoj, Financije i porezi, str.10., dostupno na: <https://www.scribd.com/document/402001446/>

HBOR-a i druge instrumente s jamstvom države. Što se tiče dugoročnih vrijednosnih papira koje izdaju jedinice lokalne i regionalne samouprave najveći dopušteni iznos ulaganja imovine mirovinskog fonda iznosi 30% ⁷⁶. Prilikom izdavanja obveznica na financijskom tržištu bitan faktor za atraktivnost ulaganja, osim kvalitete projekata, od iznimne važnosti je i kvaliteta dužnika, odnosno njegov kreditni rejting. Kreditni rejting ocjenjuje kreditni rizik dužnika te daje informaciju investitorima o globalnom stanju izdavatelja. Najpoznatije rejting agencije su: Standard and Poor's, Moody's i Fitch. Postojanje ocjenjivanja kreditnog rejtinga lokalnih jedinica ističe one najbolje, a motivira one lošije kako bih se potaklo te time stvorilo bolju konkurenciju i učinkovitost.

3.3. Mehanizam fiskalnog izravnjanja

Fiskalni kapacitet predstavlja sposobnost lokalne i državne vlasti da prikuplja prihode iz vlastitih izvora te da financira javne usluge na svom području. Razlike u fiskalnom kapacitetu nastaju radi razlika u ekonomskim, tj. poreznim osnovicama između lokalnih jedinica. Ukoliko lokalna jedinica ne može prikupiti dovoljno fiskalnih prihoda za financiranje fiskalnih potreba dolazi do pojave fiskalnog jaza (razlika između fiskalnih potreba i kapaciteta) što uzrokuje okomitu fiskalnu nejednakost. Kada lokalne jedinice iste razine posjeduju različitu razinu fiskalnog kapaciteta dolazi do nastajanja vodoravne fiskalne nejednakosti. Upravo zbog ova dva problema postoji mehanizam fiskalnog izravnjanja kojeg dijelimo na okomito i vodoravno.

⁷⁶ Bajo A., Primorac M.,(2010): Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, IJF, str.11, dostupno na: www.ijf.hr/OP/5.pdf

3.3.1. Okomito fiskalno izravnanje

Okomito fiskalno izravnanje je mehanizam pomoću kojeg se vrši raspodjela ovlasti i prihoda između središnje države i lokalnih jedinica. Vršiti se dodjelom prihoda i ovlasti za izvršenje javnih usluga lokalnim jedinicama. Razina dodijeljenih ovlasti i prihoda u najvećoj mjeri ovisi o stupnju demokratizacije društva, broju stanovnika, ustavu te sposobnosti lokalnih jedinica da samostalno osiguraju izvore prihoda i kvalitetu javnih usluga⁷⁷.

Hrvatska je utvrdila ovlasti za dodjelu sredstava lokalnim jedinicama, te izvore lokalnih prihoda poput poreza na dohodak, dobiti i poreza na promet nekretnina podijelila s lokalnim jedinicama, a porez na dohodak je u cijelosti zadržala za sebe. Dakle, većina poreza u RH je u nadležnosti središnje države dok su odgovornosti za financiranje rashoda na dodijeljene regionalnim i lokalnim jedinicama, stoga se okomite nejednakosti često pojavljuju na nižim razinama vlasti. Ukoliko lokalne jedinice povećavaju razinu potrošnje, a istovremeno ne povećavaju razinu stopa poreza, okomiti jaz se povećava. Zbog okomitog jaza dijeljenje prihoda mora biti usmjereno prema zatvaranju fiskalnog jaza jer JLRS imaju malu mogućnost utjecaja na prihode i rashode⁷⁸.

Zbog gore navedenoga porezi koje središnja država dijeli s lokalnim jedinicama predstavljaju glavni instrument okomitog fiskalnog izravnanja. Osim što utječu na ublažavanje nejednakih fiskalnih kapaciteta predstavljaju i strategiju vođenja fiskalne politike jer mijenjanjem udjela JLRS u poreznim prihodima dolazi do ravnomjernije raspodjele prihoda i poreznog tereta. Dijeljenje poreza definiramo kao sustav u kojem jedna razina vlasti, najčešće središnja država, prikuplja prihode od jednoga ili više poreza te ih potom dijeli s nižim razinama vlasti.

Dijeljenje prihoda (revenue sharing) može biti određeno u dvije skupine: kao porez po poreznoj osnovici (tax by tax basis) ili kao zajednički fond prihoda (pool arrangements)⁷⁹.

⁷⁷ Bajo, A. i Bronić, M. (2007): Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnanja u Hrvatskoj, Zagreb: Institut za javne financije, str.6., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/18859>

⁷⁸ Kresnar-Škreb, M., Institut za javne financije: Fiskalno izravnanje, Znanstveni članak, dostupno na: <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija>

⁷⁹ Ibid. str 2.

Prema prvom svaki prikupljeni porez se dijeli u različitom postotku gdje jedan dio ide središnjoj državi, a ostatak se dijeli JLRS u kojima je ostvaren. U slučaju zajedničkog fonda prihoda svi zajednički porezni prihodi (PDV, porez na dobit, porez na nekretnine i dr.) uplaćuju se u fond i dijele u skladu s određenom formulom.

U teoriju se razlikuju tri sustava okomitog fiskalnog izravnjanja⁸⁰:

- Sustav odvajanja
- Sustav zajedničkih prihoda
- Mješoviti sustav

Sustav odvajanja (sustav vlastitih prihoda) se razmatra u dvije skupine i to kao sustav ukupnog ili vezanog odvajanja prihoda te kao sustav slobodnog odvajanja prihoda ili tzv. suparnički sustav.

Sustav ukupnog ili vezanog odvajanja prihoda - samo središnja država ima poreznu samostalnost te jedino ona ima pravo da utvrđuje porezne oblike i stope koje pripadaju lokalnim jedinicama. JLRS nemaju poreznu autonomiju pa prihode od poreza ostvaruju na način da im središnja vlast transferira dio ukupnog poreznog kolača. JLRS jedino mogu određivati stope poreza koje im pripadaju (najčešće prirezi), ali to može dovesti do nejednakosti među lokalnim jedinicama. Ovim sustavom se lakše ostvaruju porezni ciljevi te je jednostavnija je naplata, ubiranje i podjela poreza. Ipak, kao nedostatak se javlja manjak fiskalne autonomije lokalnih jedinica kao i stvaranje sukoba među njima. **Sustav slobodnog odvajanja prihoda ili suparnički** - ovdje jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju potpunu autonomiju u određivanju poreza na svojem području. Na ovaj način se ističe samostalnost JLRS, ali s druge strane lako dolazi do: smanjenja djelotvornosti poreza kao instrumenta porezne politike, neravnomjerne raspodjele poreznog tereta, mijenjanje uvjeta poslovanja, višestruko oporezivanje i pojava poreznih oaza⁸¹.

Sustav zajedničkih prihoda se razmatra kao sustav financiranja odozdo prema gore te sustav financiranja odozgo prema dolje.

⁸⁰ Nikolić, N. (1999): Počela javnog financiranja, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet Split, Split, 1999.g. str. 195.

⁸¹ Ibid str. 196.

Sustav financiranja odozdo prema gore - još se naziva i sustavom zajedničkih prihoda s doprinosima gdje uže lokalne jedinice imaju poreznu samostalnost te dio svojih prihoda izdvajaju za financiranje širih teritorijalnih jedinica.

Sustav financiranja odozgo prema dolje - naziva se još i sustav zajednice s prihodima i doznakama. Ovdje šire teritorijalne jedinice imaju poreznu samostalnost te one dio svojih prihoda doznaju užim lokalnim jedinicama. Ovakav sustav je često u primjeni jer središnja vlast ima veću nadmoć u pogledu financija pa kada lokalne jedinice porast javne potrošnje ne mogu pokriti svojim prihodima središnja država to rješava doznakama ili novčanim dotacijama (negdje čine i do 90% prihoda JLRS).

Mješoviti sustav je zapravo onaj koji se koristi u najviše slučajeva jer lokalne jedinice ostvaruju dio vlastitih prihoda, a ostatak prihoda ostvaruju od prihoda drugih jedinica ili od strane središnje države. Razlikujemo sustav udjela i sustav dopunskog financiranja.

Sustav udjela - sustav gdje je oporezivanje upravljano isključivo od strane središnje vlasti dok JLRS sudjeluju u prihodima prema određenom postotku. JLRS prihode mogu ostvariti u jednom poreznom obliku, nekoliko poreznih oblika ili u ukupnim prihodima. U globalu najčešće središnja država ubire poreze i dostavlja ih lokalnim jedinicama. **Sustav dopunskog oporezivanja** - karakterizira središnja država koja upravlja oporezivanjem, a JLRS imaju pravo na dopunsko oporezivanje putem jednog ili više poreza. Dopunsko oporezivanje može biti ograničeno i slobodno. Ovaj sustav se najčešće provodi kroz prireze, koji zapravo predstavljaju porez na već plaćeni porez⁸².

3.3.2. Vodoravno fiskalno izravnanje

Kao posljedica razlika u fiskalnom kapacitetu između lokalnih jedinica iste razine u fiskalno decentraliziranim sustavima dolazi do pojave vodoravnih fiskalnih nejednakosti (Horizontal fiscal inequalities). Središnja država s obzirom na ciljeve regionalne politike nastoji smanjiti/minimizirati razlike između lokalnih jedinica u fiskalnom kapacitetu kako bi poticala gospodarski razvoj.

⁸² Ibid, str. 198.

U literaturi se ističu tri razloga sve češće pojave vodoravnih fiskalnih nejednakosti⁸³: trend povećanja koncentracije stanovništva s većim dohocima na pojedinim zemljopisnim područjima radi industrijalizacije, specijalizacija i ekonomska integracija, širenje državnih aktivnosti na svim razinama političke hijerarhije zbog čega prihodi lokalnih jedinica postaju nedostatni te povećanje ponude javnih uslugama nižim razinama vlasti što povećava razlike među lokalnim jedinicama. Pri vodoravnom fiskalnom izravanju središnja država najčešće koristi dotacije kao instrument vodoravnog fiskalnog izravanja. Dotacije predstavljaju određeni iznos sredstava koje središnja država ili međunarodna institucija daje lokalnim jedinicama te koje nije potrebno vratiti ili dati neku protuvrijednost. Odluka o iznosu dotacija se donosi na temelju mjerenja fiskalne nejednakosti koje se izražava putem fiskalnog kapaciteta⁸⁴.

Postoje dva načina dodjele dotacija: dotacije od središnje države i dotacije između regija koje se daju izravno siromašnim jedinicama na kooperativnoj osnovi. Brojni primjeri su pokazali kako je transfere lokalnim jedinicama bolje dodjeljivati s razine regija nego sa središnje razine, jer regije bolje poznaju financijske prilike lokalnih jedinica na svom području te mogu pomoći jedinicama sa manjim fiskalnim kapacitetom. Ipak, u mnogim državama nije omogućen dvostruki pristup dodjele dotacija pa se dotacije obično dodjeljuju od središnje države lokalnim jedinicama.

Veliki broj država kreira sustave dotacija pa se oni pojavljuju u različitim oblicima, ali u praksi razlikujemo tri osnovne vrste dotacija⁸⁵:

- **Nenamjenske**
- **Uvjetovane ili namjenske**
- **Projektne ili kapitalne dotacije za specifične programe**

Nenamjenske dotacije su dotacije viših razina vlasti prema nižim razinama vlasti koje ne ograničavaju rashode jedinica lokalne vlasti zato što davatelj dotacije ne određuje namjenu dodijeljenih sredstava.

⁸³ Šimurina N., Šimović H., Žaja Mihelja M., Primorac M., (2012): Javne financije u Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, str. 184.

⁸⁴ Institut za javne financije: Fiskalno izravanje, prema Oates (1972), dostupno na: <https://www.ijf.hr>

⁸⁵ Bajo, A., Jurlina-Alibegović, D.,(2008): Javne financije lokalnih jedinica vlasti, IJF, Školska knjiga, Zagreb, str. 106.

Nenamjenske dotacije se mogu podijeliti na: paušalne i dotacije povezane s ostvarenim opterećenjem. **Paušalne dotacije** su u svojoj osnovi istinske neuvjetovane pomoći koje lokalne i regionalne jedinice dobivaju bez ikakvih ograničenja. **Dotacije povezane s ostvarenim opterećenjima** su uvjetovane prihodima koje ostvare lokalne i regionalne jedinice (od vlastitih poreza, naknada, zaduživanja...) ⁸⁶.

Postoji više razloga za dodjelu namjenskih dotacija, ali može se izdvojiti par nazovimo ih važnijih. Prvi razlog je to što dotacije potiču lokale jedinice (primatelje dotacije) na pružanje javnih usluga koje su u interesu središnje vlasti, barem na minimalnoj razini (npr. obrazovanje). Kao drugi razlog se može navesti da se primateljima dotacija nadoknade troškovi usluga koje one pružaju u ime središnje države ili kao njezini agenti. Treći proizlazi iz potrebe da lokalne jedinice učinkovito osiguraju usluge koje imaju značajne pozitivne eksternalije (kojima se koriste i ne-rezidenti lokalne jedinice koja pruža uslugu, npr. zaštita okoliša). ⁸⁷

Namjenske dotacije s druge strane predstavljaju pomoći koje središnja vlast dodjeljuje za financiranje određenih kategorija javne potrošnje. Dakle, lokalne jedinice ova sredstva mogu dobiti isključivo za tu svrhu i sredstva ne smiju biti utrošena na ni jedan drugi način. Nenamjenskim dotacijama se selektivno širi ponuda javnih usluga kako bi se održala zadovoljavajuća razina javne usluge i njena kvaliteta (obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, javne ceste). Razlikujemo paušalne i dotacije s vlastitim udjelom.

Paušalne dotacije su zapravo osnovni tip jer imaju određen iznos i namjenu za koju ih lokalne i regionalne jedinice moraju utrošiti, naravno namjenu je odredio davatelj (središnja država).

Dotacije s vlastitim udjelom se dodjeljuju nižim jedinicama vlasti na temelju njihovih rashoda. Ovakve dotacije i dalje dodjeljuje središnja država te se primatelji pomoći obvezuju dobiveni novac potrošiti za financiranje određene javne usluge (školstvo). Za svaku novčanu jedinicu pomoći koju niže razine vlasti utroše središnja vlast se obvezuje dati još jednu ili više novčanih jedinica dotacije. Razlikujemo dvije podvrste ovih dotacija: dotacije s unaprijed utvrđenim vlastitim udjelom i dotacije s udjelom koji će se utvrditi naknadno. **Dotacije s unaprijed utvrđenim vlastitim udjelom** predstavljaju pomoći čiji je ukupan iznos fiksna te se dodjeljuju JLRS kada veliki dio troškova javne potrošnje tih jedinica ovisi o ponašanju

⁸⁶ Ibid, str. 107.

⁸⁷ Ibid, str. 147.

primatelja pomoći. Ovom vrstom dotacija središnja vlast pokušava ograničiti rast troškova za lokalnu javnu potrošnju jer pokriva troškove samo do utvrđenog iznosa, a svako probijanje tog iznosa pada na teret lokalnih prihoda i lokalne porezne obveznike. Navedene dotacije se najčešće koriste za financiranje razvojnih projekata (gradnje vrtića, škola, cesta, bolnica). **Dotacije s udjelom koji će se utvrditi naknadno** su novčane pomoći koje središnja država doznačuje JLRS te ne određuje njihov iznos u cijelosti. Većinom su namijenjene za financiranje povećanja ponude određenih javnih dobara (projekti zaštite okoliša).⁸⁸

Projektne ili kapitalne dotacije za specifične programe omogućuju središnjoj vlasti da otvori posebne fondove za financiranje određenih vrsta javne potrošnje. Do tih sredstava lokalne jedinice mogu doći tako da podnesu potrebne dokumente u kojima jasno naznačuju namjeru i svrhu trošenja tih sredstava, gospodarsku opravdanost istih te iznos novca koji potražuju.⁸⁹

U Hrvatskoj postoji šest vrsta tekućih dotacija (pomoći) županijama, općinama i gradovima⁹⁰: pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije, tekuća dotacija Ministarstva financija općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi (PPDS) I. i II. skupine, tekuća dotacija Ministarstva financija županijama, tekuće dotacije ostalih ministarstva i institucija središnje države, proračunska zaliha i naknada za štete prouzročene elementarnim nepogodama i tekuća dotacija kao zamjena za prihode od poreza na dobit.

Lokalne jedinice koje se ne nalaze na PPDS (područja od posebne državne skrbi) i BPP (brdsko planinska područja), a koje od vlastitih udjela u prihodima od poreza na dohodak ne ostvare dovoljno sredstava za pokriće minimalnih standarda imaju pravo na dotacije iz fonda za izravnjanje. Vlada svake godine utvrđuje minimalne financijske standarde za decentralizirane funkcije i prosječni godišnji trošak za određene javne usluge, uzimajući u obzir različite potrebe lokalnih jedinica.

Županije, općine i gradovi prve i druge skupine PPDS koji zadovolje kriterije za raspodjelu pomoći dobivaju pomoći iz državnog proračuna. Raspodjela pomoći se utvrđuju Zakonom o izvršavanju državnog proračuna za pojedine godine.

⁸⁸ Bajo, A., Jurlina-Alibegović, D., (2008): Javne financije lokalnih jedinica vlasti, IJF, Školska knjiga, Zagreb str. 108.

⁸⁹ Nikolić, N. (1999): Počela javnog financiranja, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet Split, Split, str. 207.

⁹⁰ Bronić, M., (2010.): Procjena tekuće dotacije za vodoravno fiskalno izravnjanje od Ministarstva financija županijama, Financijska teorija i praksa, str. 6.

Županije moraju najmanje 75% iznosa primljene pomoći raspodijeliti na općine i gradove s njihova područja koji sami nisu izravni korisnici ovih pomoći. Pomoći županijama odnose se na ulaganja u razvojne programe županija, općina i gradova na njihovu području. Mogu se koristiti samo za ulaganja u kapitalne programe (nabava automobila nije dopuštena), a općine i gradovi za financiranje rashoda za materijal i energiju⁹¹.

3.4. Prednosti i nedostaci fiskalne decentralizacije

Fiskalna decentralizacija se većinom definira kao proces kojim se odgovornost za prikupljanje javnih prihoda i trošenje javnih rashoda sve više prenosi sa razine središnje vlasti na razinu jedinica lokalne i regionalne samouprave. Drugim riječima, JLRS dobivaju veće ovlasti u pogledu upravljanja vlastitim financijama. Ovaj proces sa sobom nosi određene prednosti i nedostatke koji ga definiraju.

Kao prednosti fiskalne decentralizacije spominju se:

Eliminacija „uskih grla” u odlučivanju koje uzrokuje planiranje i kontrola na centralnoj razini jer lokalne jedinice imaju bolji uvid u svoje potrebe.

Bolja alokacija resursa ka zadovoljenu potreba i želja građana, poboljšanje opskrbe dobrima/uslugama, ministarstva se oslobađaju od rutinskih zadataka koji crpe sredstva, ljudske resurse, središnjoj vladi se omogućava fokusiranje na politiku.

Omogućuje (inovativnost, kreativnost i eksperimentiranje) na lokalnoj razini, povećava se politička stabilnost i nacionalna kohezija kroz poboljšanu kontrolu javnih programa na lokalnoj razini, mobiliziranje javnih prihoda (kroz proširenje poreznih oblika) i **Izjednačavanje veličine lokalnih jedinica** zbog migracija (ako raste porezno opterećenje u jednom gradu, građani će odseliti u grad s nižim poreznim opterećenjem)⁹².

⁹¹ Ibid, str. 7.

⁹² Gasparini A., Krtalić S.(2007): Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji, str. 6., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/21468>

Iako fiskalna decentralizacija donosi brojne prednosti u nijednom sustavu nije sve idealno, provođenjem procesa dolazi do pojave potencijalnih problema koji mogu ugroziti uspješnost provedenih mjera. Neki od problema (nedostataka) su:⁹³

Utjecaj na makroekonomsku stabilnost (neki zagovaraju da porezni sustav treba biti pod kontrolom središnje razine, osobito u zemljama u razvoju, dok drugi zastupaju tezu da fiskalna decentralizacija potiče makroekonomsku stabilnost jer donosi visoki stupanj participacije građana uz visoki stupanj ograničenja lokalnog proračuna što dovodi do nižih deficita na lokalnoj razini).

Investicije središnje razine stvaraju **puno eksternalija** (u sklopu nacionalne politike ekonomskog razvoja) dok one lokalne razine doprinose poboljšanju kvalitete življenja građana određene jedinice (projekte koje treba financirati bira se na lokalnoj razini, uz veliku participaciju građana) čime u pogledu cijele države ne mora doći do poklapanja razvojnih ciljeva.

Potencijal izjednačavanja puno je veći u centraliziranom sustavu jer raspolaže cjelokupnim iznosom javnih prihoda i tada je središnjoj državi lakše transferirati sredstva jer joj to predstavlja manji trošak za razliku od troška za lokalnu jedinicu.

Nedovoljni fiskalni prihodi centralne razine, uzrokuju smanjenje kvalitete usluge u pojedinim jedinicama zbog nedovoljnog fiskalnog kapaciteta. Ujedno prijenos odgovornosti bez adekvatnog prijenosa sredstava na lokalnu razinu (povećanje obveza uz nedovoljnu razinu prihoda) uzrokuje manjak prihoda.

Kompliciranija koordinacija lokalnih politika (većom autonomijom i s više sredstava lokalne jedinice će se više bazirati na specifične ciljeve koji možda neće koristiti susjednim jedinicama).

Prisvajanje određenih funkcija od strane lokalnih moćnika s ciljem ostvarivanja bolje političke pozicije ili stjecanja financijske koristi, međusobno nepovjerenje između privatnog i javnog sektora što narušava kooperaciju na lokalnoj razini.

⁹³ Bajo A. i Bronić M., (2004): Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. Financijska teorija i praksa, Instituta za javne financije, str. 462., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5722>

4. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE

4.1. Definiranje uzorka istraživanja

Temeljna hipoteza rada je da između veličine dotacija, pomoći i transfera koje jedinice lokalne i regionalne samouprave (JLRS) primaju od središnje države i iz drugih izvora te njihova BDP-a per capita postoji negativna korelacija.

Istraživanje se provedi na uzorku od 21 regionalne jedinice u Republici Hrvatskoj. Nezavisna varijabla je iznos pomoći iz inozemstva kao i od subjekata unutar općeg proračuna. Zavisna varijabla je BDP per capita ostvaren u 21 županiji.

Dotacije bi se trebale dodjeljivati jedinicama na temelju njihove sposobnosti da zadovolje svoje osnovne potrebe i pruže zadovoljavajuću razinu javnih usluga svojem stanovništvu. Može se reći da se u Hrvatskoj usprkos promjenama one dodjeljuju prema svakakvim parametrima. Kako bi testirali postavljenu hipotezu te na temelju nje donijeli zaključak o učinkovitosti fiskalnog izravnjanja u RH koristit ćemo zadnje dostupne revidirane podatke iz 2016. godine.

Uzorak obuhvaća sve regionalne jedinice na području RH, odnosno 20 županija te Grad Zagreb kao specifičnu teritorijalnu jedinicu. Iznosi pomoći iz inozemstva kao i od subjekata unutar proračuna daju uvid o tome na koji način središnja država putem mehanizma fiskalnog izravnjanja transferira sredstva prema županijama tijekom jedne proračunske godine. U pomoći i dotacije spadaju i dotacije inozemnih vlada, no u analiziranim podacima niti jedna od županija nije primila takvu vrstu dotacija. Razlog je taj što je Hrvatska članica Europske unije te cjelokupne inozemne dotacije dolaze isključivo iz tog izvora putem pomoći od institucija i tijela EU.

Dvije najznačajnije stavke u dotacijama i pomoćima čine tekuće pomoći za izravnanje decentraliziranih funkcija koje u svim županijama čine 2/3 ukupno primljenih pomoći te kao druga stavka ističu se pomoći proračunu iz drugih proračuna. U korištenim podacima tijekom 2016. godine tri županije s najvećim iznosom pomoći i dotacija su bile: Splitsko-dalmatinska (184 752 686 kn), Sisačko- moslavačka (166 151 826 kn) i Osječko-baranjska (164 930 433 kn).

Empirijsko istraživanje na temelju prikupljenih podataka će se provesti putem statističke analize korištenjem programa Microsoft Office Excel i statističkog programa IBM SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Provođenje testiranja se sastoji od dva koraka. Prvi korak predstavlja prikupljanje i unošenje podataka u Microsoft Excel kako bi se stvorila baza podataka za kasniju statističku analizu. Podatci su prikupljeni iz dva relevantna izvora. Iznosi pomoći, dotacija i transfera su preuzeti od Ministarstva financija odnosno od sektora za pripremu proračuna države i financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave⁹⁴. Podatci o BDP-u per capita analiziranih županija su preuzeti od Državnog zavoda za statistiku⁹⁵. Drugim korakom je obuhvaćena statistička analiza postavljene hipoteze pomoću programa SPSS te iznošenje rezultata i spoznaja do kojih se došlo tijekom analize.

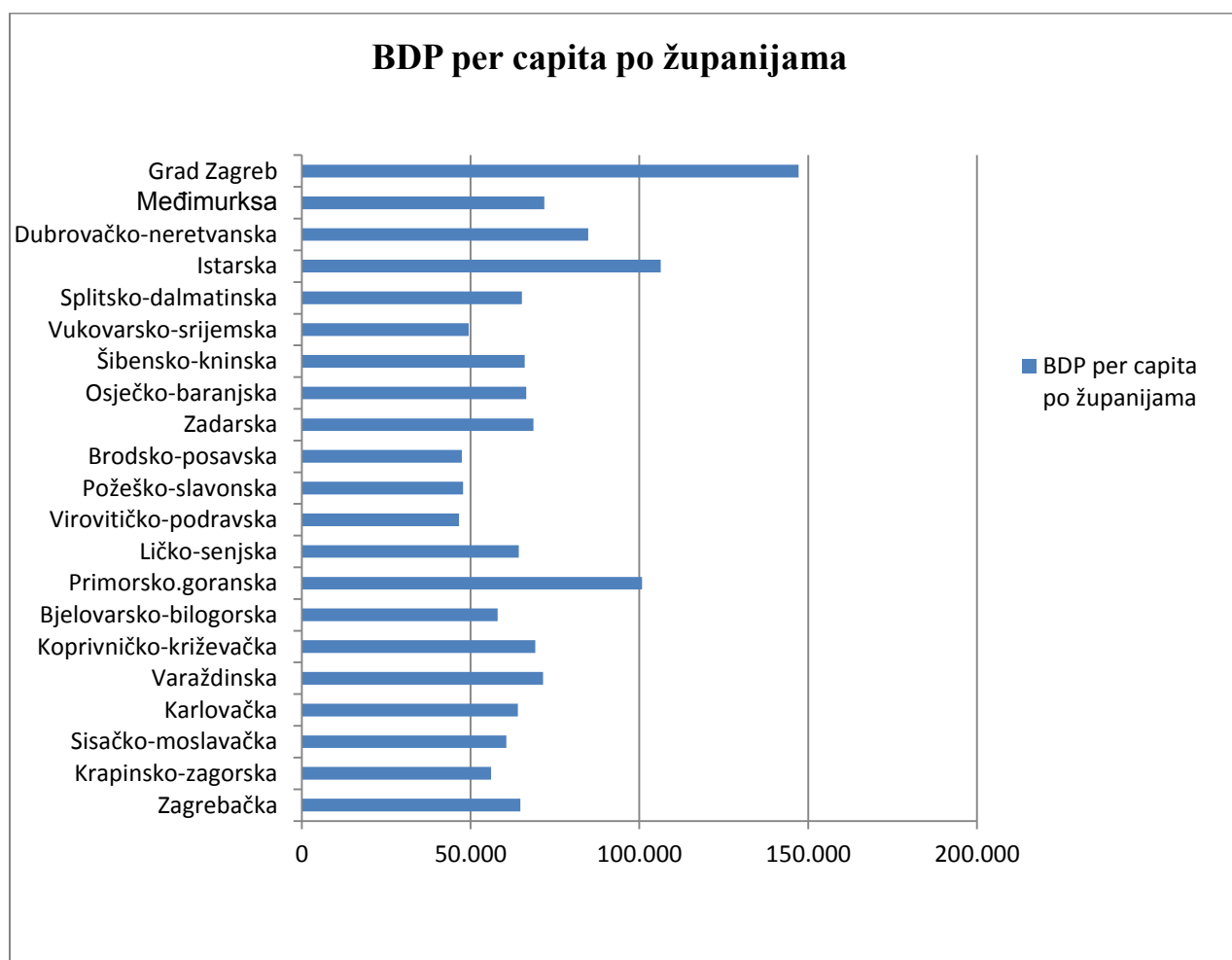
⁹⁴ Ministarstvo financija, dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/ostvarenje-proracuna-ilprs-za-period-2014-2017>

⁹⁵ Državni zavod za statistiku, dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/Pokazatelji/Bruto%20domaci%20proizvod.xls

4.2. Testiranje hipoteze i analiza rezultata istraživanja

U ovom odlomku rada vrši se statistička analiza postavljene hipoteze kako bi se došlo do spoznaje o njezinu prihvatanju ili odbacivanju. Rezultat analize će predstavljati temelj za donošenje zaključka o učinkovitosti fiskalnog izravnjanja u RH. Također radi jednostavnijeg uvida podatci će se prikazati grafički.

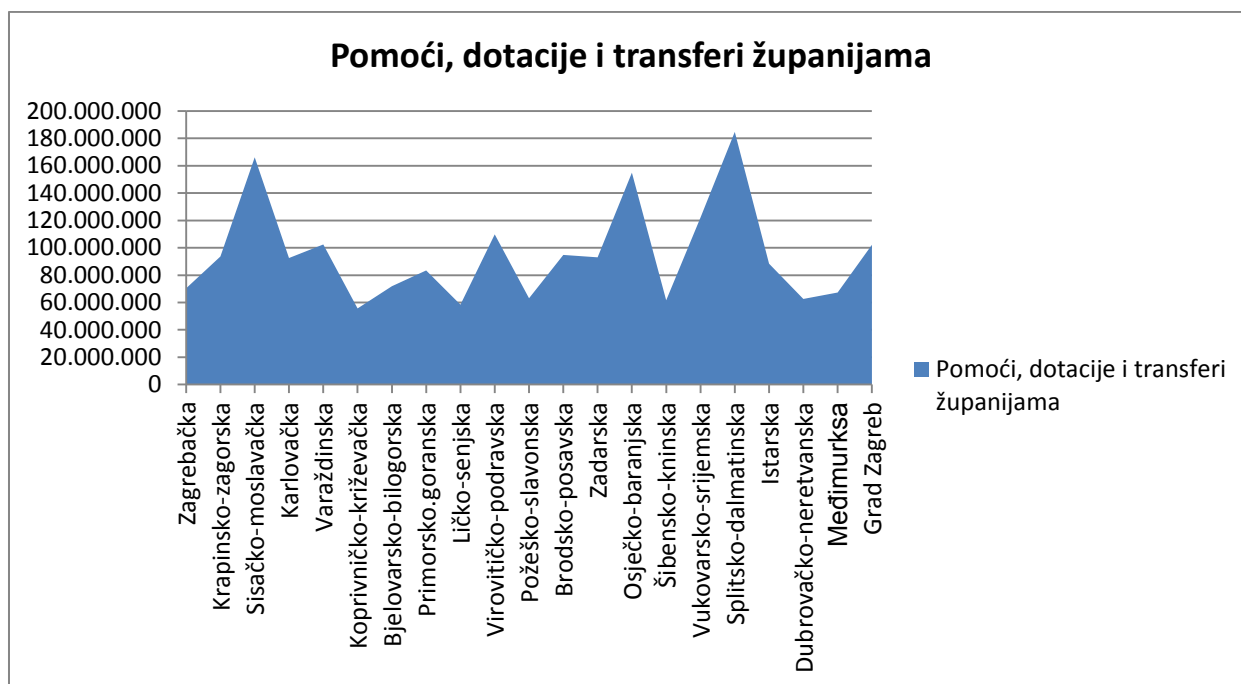
Grafikon 2. Bdp per capita županija u 2016.g.



Izvor: izrada autora

Na priloženom grafikonu prikazane su ostvarene razine BDP-a per kapita u 21-oj regionalnoj jedinici RH. Uočljivo je da tri jedinice prednjače u iznosu ostvarenog BDP-a, a to su: Grad Zagreb (147 166,00kn), Istarska (106 313,00kn) i Primorsko-goranska (100 815,00kn). Županija koja je ostvarila najmanji BDP per capita u 2016. godini je Virovitičko-podravska s iznosom od 46 610,00kn.

Grafikon 3. Pomoći, dotacije i transferi županija 2016.g.



Izvor: izrada autora

Grafikon 3. daje uvid u iznose pomoći, dotacija i transfera koje su županije u RH primile tijekom 2016. godine. Kako je već prije navedeno najveći iznos pomoći je dobila Splitsko-dalmatinska županija, dok je najmanji iznos pomoći ostvaren u Koprivničko-križevačkoj županiji i to u iznosu od 55 655 336kn.

Correlations

		Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	BDP per capita po županijama
Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	Pearson Correlation	1	-,074
	Sig. (2-tailed)		,750
	N	21	21
BDP per capita po županijama	Pearson Correlation	-,074	1
	Sig. (2-tailed)	,750	
	N	21	21

Testiranjem korelacije ova dva uzorka dobije se Pearsonov koeficijent linearne korelacije između pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna te BDP-a per capita po županijama. Iako koeficijent korelacije pokazuje postojanje slabe negativne korelacije ($r = -0,074$), pogledom na signifikantnost korelacijske analize vidljivo je da ona iznosi više od 5% ($\alpha = 0,750 > 5\%$) čime se utvrđuje da u provedenoj korelacijskoj analizi nema potvrde statističke značajnosti koeficijenta korelacije. S obzirom da koeficijent korelacije nije statistički značajan on se kao takav ne može tumačiti.

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,074 ^a	,005	-,047	23997,579

a. Predictors: (Constant), Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna

U daljnjoj analizi je korištena regresijska analiza linearnog oblika. U tablici model summary dobivena je vrijednost koeficijenta determinacije R^2 . Koeficijent determinacije iznosi 0,5%, odnosno udio odstupanja BDP-a po stanovniku od prosječnog BDP-a koji se može objasniti iznosom pomoći, dotacija i transfera je približno 0,5%.

ANOVA^a

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	59959302,83	1	59959302,83	,104	,750 ^b
	Residual	10941792064	19	575883792,9		
	Total	11001751367	20			

a. Dependent Variable: BDP per capita po županijama

b. Predictors: (Constant), Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna

U tablici ANOVA su prikazani podatci o protumačenim, neprotumačenim i ukupnim odstupanjima ocjenjenog modela, te vrijednosti f testa s empirijskom signifikantnosti. Vrijednost F testa iznosi $F=0,104$, a empirijska signifikantnost iznosi $\alpha=0,750$. Prema oba dostupna pokazatelja uočava se da regresijska analiza nije statistički značajna, jer je $\alpha > 5\%$.

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	74897,714	15123,102		4,953	,000
	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	-4,809E-005	,000	-,074	-,323	,750

a. Dependent Variable: BDP per capita po županijama

U tablici coefficients prikazane su vrijednosti ocjenjenih parametara, njihove standardne greške, vrijednost t testa i procjena signifikantnosti. Parametar $\beta_0 = 74\,897,714$ predstavlja očekivani iznos BDP-a per capita u slučaju da iznos pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna iznosi nula. Parametar uz nezavisnu varijablu pomoći iznosi $\beta_1 = -0,000048$, što pokazuje da se može očekivati pad BDP-a per capita za 4,8kn ukoliko iznos pomoći poraste za 100 000kn. Vrijednost t testa iznosi $t = -0,323$, te pokazuje da ovaj parametar nije statistički značajan jer je $\alpha = 0,750 > 5\%$.

Na temelju rezultata testiranja postavljene hipoteze pomoću Pearsonovog testa korelacije i regresijske analize (koeficijent korelacije, t-test) utvrđeno je da ne postoji negativna korelacija između iznosa pomoći, dotacija i transfera koje jedinice lokalne i regionalne samouprave primaju od središnje države i drugih izvora te BDP-a per capita tih jedinica. Dakle, postavljena hipoteza se nije pokazala točnom. Donosimo zaključak o odbacivanju početne hipoteze o postojanju negativne korelacije između ovih dviju varijabli.

Dobiveni rezultat nam sugerira da mehanizam fiskalnog izravnjanja u Republici Hrvatskoj nije učinkovit, odnosno pomoći koje se dodjeljuju jedinicama lokalne i regionalne samouprave ne djeluju efikasno na poboljšanje uvjeta i standarda stanovništva mjerenog kroz gospodarsku razvijenost tih jedinica. Iako je središnja država mijenjala kriterije za dodjelu pomoći i dotacija lokalnim jedinicama još uvijek ne postoje standardizirani kriteriji koji bi osigurali učinkovitu raspodjelu sredstava shodno stvarnim potrebama lokalnih jedinica.

Takvo stanje nastaje zbog nedovoljno dobrog uvida u fiskalne potrebe lokalnih jedinica ili pak zbog nedovoljno dobre raspodjele prihoda sa razine središnje države. Središnja država nema organizirane institucije koje bi se bavile prikupljanjem i analizom podataka o fiskalnom kapacitetu lokalnih jedinica što vodi još većem problemu pri dodjeli pomoći, jer ne postoji jasna slika koji iznos i gdje treba transferirati. Nadalje, veliki broj lokalnih jedinica iziskuje od središnje države da putem fiskalnog izravnjanja transferira velike količine sredstava za financiranje tih jedinica, jer one same nisu sposobne ostvariti dovoljnu razinu prihoda za financiranje javnih poslova unutar vlastitog djelokruga. Velika ovisnost o središnjoj državi čini sam sustav decentralizacije manje učinkovitim jer on gubi svoju svrhu, a u sklopu toga učinkovitost fiskalnog izravnjanja je smanjena. Središnja država bi trebala biti usmjerena ka poboljšanju sustava fiskalne decentralizacije, učinkovitosti fiskalnog izravnjanja i prema smanjenju broja lokalnih jedinica. Njihov broj je ekstremno visok za malo geografsko područje. Manji broj lokalnih jedinica umanjio bi se broj jedinica koje ne ostvaruju dovoljno prihoda i koje su ovisne o sredstvima iz središnjeg proračuna što omogućuje lakše određivanje kriterija za dodjelu pomoći.

Kroz sustav fiskalne decentralizacije potrebno je decentralizirati prihode koji se nalaze pod kontrolom JLRS kako bi se stvorio efikasniji sustav prihoda i rashoda, jer lokalne jedinice imaju bolji uvid u svoje potrebe nego što to čini država, a ujedno bi JLRS imale veću odgovornost prema vlastitom stanovništvu kada znaju da većina prihoda dolazi iz vlastitih izvora.

5. ZAKLJUČAK

Kroz ovaj rad nastojalo se bolje spoznati cjelokupan proces decentralizacije s obzirom na sve stavke koje obuhvaća. Poseban naglasak se stavlja na proces fiskalne decentralizacije i fiskalnog izravnjanja u RH koji je glavna prepreka daljnjoj decentralizaciji. Jedinice lokalne i regionalne samouprave (JLRS) se mogu financirati kroz poreze i neporezne prihode, koje po posebnim propisima prikupljaju kroz dvadeset različitih stavki od kojih su najznačajniji komunalne naknade i doprinosi, zajednički prihodi i pomoći, kao i zaduživanja koje mogu ostvariti tek kroz suglasnost s vladom Republike Hrvatske.

Kada JLRS nisu u mogućnosti svojim prihodima financirati osnovne potrebe stanovništva zbog prevelikih rashoda, nedovoljnih prihoda ili nemogućnosti zaduživanja, javlja se potreba da središnja država pruži pomoć takvim jedinicama putem mehanizma fiskalnog izravnjanja. Upravo je analiza učinkovitosti fiskalnog izravnjanja glavna tema ovog rada, jer neučinkovit mehanizam fiskalnog izravnjanja neće dovoljno doprinositi boljitku jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Ocjena učinkovitosti fiskalnog izravnjanja u RH testirana je putem postavljene hipoteze: da između dotacija, pomoći i transfera koje lokalne jedinice primaju od središnje države i drugih izvora te BDP-a per capita postoji negativna korelacija. Empirijskim istraživanjem je odbačena postavljena hipoteza o postojanju negativne korelacije između ove dvije varijable. Takvim rezultatom se može zaključiti da mehanizam fiskalnog izravnjanja nije učinkovit pri transferu sredstava od strane središnje države prema lokalnim jedinicama.

Odnosno, pomoći koje se takvim sustavom dodjele lokalnim jedinicama nisu u potpunosti efikasne u poboljšanju gospodarskog stanja tih jedinica. Time pojedine jedinice ostvaruju određeni iznos BDP-a per capita te istodobno primaju veće pomoći, dok jedinice s manjim BDP-om primaju čak i manje iznose što nije efikasno.

Kao problemi neučinkovitosti fiskalnog izravnjanja mogu se prvenstveno navesti loši kriteriji pri dodjeli dotacija i pomoći lokalnim jedinicama, jer središnja država nema dobro određen sistem kriterija (pravila, uvjeti, norme, nagrade) prema kojem bi klasificirala lokalne jedinice.

Ujedno, ne postoji tijelo ili institucija koja bi pratila i analizirala fiskalne kapacitete lokalnih jedinica te tako omogućila bolji uvid u prihode i rashode istih. Još jednu otegotna okolnost predstavlja veliki broj jedinica unutar RH iako se radi o relativno malom teritorijalnom i geografskom području u usporedbi s drugim zemljama. Veliki broj jedinica osim što otežava kontrolu i praćenje iziskuje i veliku količinu fiskalnih sredstava. To stavlja ogroman teret na stranu središnje vlasti da putem fiskalnog izravnjanja doznači tim jedinicama sredstva, jer opće je poznato da dosta lokalnih jedinica jednostavno nema dovoljno vlastitih sredstava za financiranje javnih dobara i poslova nad kojim im je dodijeljen autoritet.

Na kraju može se zaključiti da poboljšanje učinkovitosti fiskalnog izravnjanja iziskuje od središnje države bolju kontrolu i raspodjelu sredstava prema JLRS. Uz to, otegnuti proces decentralizacije i dalje ograničava lokalne jedinice u pogledu prihoda, gdje se prvenstveno misli na prihode od poreza koji su u velikoj mjeri pod kontrolom središnje vlasti. Tu postoji mogućnost velikog napretka koji ne bi donio samo veće ovlasti, već bi drugačija raspodjela prihoda povećala fiskalne kapacitete JLRS i smanjila značajnost fiskalnog izravnjanja. Smanjenje broja ili spajanje lokalnih jedinica poboljšalo bi učinkovitost izravnjanja te stvorilo manje ovisne i bolje gospodarski razvijene JLRS.

6. LITERATURA

1. Antić T.: Centralna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj: decentralizacija i demokratizacija, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave.
2. Alibegović-Jurlina, D.: Financiranje lokalne samouprave Ekonomski Institut, Zagreb dostupno na: <http://www.ijf.hr/FDI/jurlina-alibegovic.pdf>, (8.06.2019.)
3. Bajo, A., (1998): Financijska praksa, Fiskalno izravnjanje, str. 647-650.
4. Bajo, A., Priomrac M., (2014): Fiskalna decentralizacija i fiskalna neravnoteža u državama članicama Europske unije, izvorni znanstveni rad, str. 433.
5. Bajo A. i Bronić M., (2004): Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnjanja. Financijska teorija i praksa, Instituta za javne financije, str. 452.,dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5722>, (10.04.2019.)
6. Bajo A., Primorac M.(2013): Fiskalno izravnjanje u državama članicama EU, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/112986>, str. 77. (8.06.2019.)
7. Bajo A., Primorac M.,(2010): Praksa zaduživanja lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj, IJF, str.12-14, dostupno na: www.ijf.hr/OP/5.pdf, (17.06.2019.)
8. Bajo, A. i Bronić, M.(2007): Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj, Zagreb: Institut za javne financije, str.6., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/18859>, (13.06.2019.)
9. Bird, R. M., Vaillancourt, F., (1998.): Fiscal Decentralization in developing countries, Cambridge University Press, Cambridge, str.16., dostupno na: <https://pdfs.semanticscholar.org/49cd/13a0a82569ee15a546556f9df4075e4e6e42.pdf>, (6.04.2019.)
10. Brkić N.,(2015): Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave - zaduživanjem do realizacije kapitalnog projekta, MIF, str.13,-15 dostupno na: <http://varazdinska-zupanija.hr/repository/public/2015/1-novosti-2015/1-iz-zupanije/ozujak/edukacija/3-zdruzivanje.pdf>, (18.06.2019.)
11. Državni zavod za statistiku, Ostvareni BDP po županijama, dostupno na: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/Pokazatelji/Bruto%20domaci%20proizvod.xls (6.07.2019).

12. Elnemr, M., (2017): Decentralization of Governance: Concepts & Forms, Egyptian Institute for studies dostupno na: <https://en.eipss-eg.org/decentralization-of-governance-concepts-forms/>
13. Gasparini A., Krtalić S.(2007): Kako pristupiti fiskalnoj decentralizaciji, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/21468>, (28.06.2019.)
14. Ivanišević, S. (2006) :Lokalni poslovi u komparativnoj perspektivi, Javna uprava. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Društveno veleučilište u Zagrebu.
15. Jakir-Bajo I.,(2014): Kratkoročno zaduživanje lokalnih jedinica, Tim4pin magazin, Zagreb. str.15.
16. Jambrač, J.,(2017): Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije, izvorni znanstveni rad, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/270597>, (1.03.2019.)
17. Koprić. I.(2008): Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 99., dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/200022>, (6.03.2019.)
18. Koprić, I. (2014.): Kroz integraciju u decentralizaciju:Integrirano lokalno javno upravljanje u Hrvatskoj,str. 10. dostupno na: <http://iju.hr/publikacije.asp?ID=3>
19. Kresnar-Škreb, M., Institut za javne financije: Fiskalno izravnjanje, Znanstveni članak, dostupno na: <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija>, (13.06.2019.)
20. Kukić, N, Švaljek, S., (2012.): Porez na nekretnine: osnovne značajke i rasprava o uvođenju u Hrvatskoj, Privredna kretanja i ekonomska politika,str. 56, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/135029>, (20.05.2019.)
21. Ministarstvo financija (2018): Novi model financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dostupno na: https://udruga-opcina.hr/upload_data/site_files/prezentacija-mfin-model-financiranja-jlp-r-s.pdf, (26.05.2019.)
22. Nikolić N.,(1999): Počela javnog financiranja, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet Split, Split.
23. Oates, W., (2001): Fiscal Decentralization and Economic Development, Znanstveni članak, University of Maryland, College Park, dostupno na: www.tek.org.tr/dosyalar/Bilin-2.pdf, (2.04.2019.)
24. O'Neill, K., (2003): Decentralization as an electoral strategy. Comparative Political Studies,str. 36, dostupno na: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414003257098>, (26.03.2019.)

25. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, Robertson Work, 2nd International Conference on Decentralisation, 2002g. str.5.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030965.pdf>,
(4.02.2019.)
26. Petak Z., (2012.): Politics of Decentralisation Policy: Explaining the Limited Success of the Croatian Case after 2011. Politička misao, str.72-84, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/80484>, (12.12.2018.)
27. Porezna uprava, dostupno na: https://www.poreznauprava.hr/HR_porezni_sustav/Stranice/prirez_porezu_na_dohodak.aspx, (3.06.2019.)
28. Program Vlada RH za 2016.-2020.g., dostupno na: <https://vlada.gov.hr/kako-funkcionira-vlada/program-vlade/11688>, (4.04.2019.)
29. Shah, A., Thompson, T., World Bank (2004): Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures, Policy Research Working Paper, dostupno na: <http://documents.worldbank.org/>, (17.03.2019.)
30. Smoke, P. (2003): Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths AND Challenges, New York University, New York, USA, dostupno na: www.gsdr.org/docs/open/po43.pdf, (9.03.2019.)
31. Spina, N., (2007): Explaining political decentralization in parliamentary democracies, Department of Politics and European Studies, American University in Bulgaria, str. 5., dostupno na: <https://www.researchgate.net/publication/>, (14.04.2019.)
32. Simon Fan C., Lin C., Treisman D., (2009): Political decentralization and corruption: Evidence from around the world, Journal of Public Economics. Str. 19. dostupno na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272708001291>, (13.04.2019.)
33. Svjetska banka: Decentralization Theme, dostupno na: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html,
(12.04.2019.)
34. Šimović, H., (2005.): Municipalne obveznice i njihova primjena u Hrvatskoj, Financije i porezi, str.10., dostupno na: <https://www.scribd.com/document/402001446/>,
(6.05.2019.)
35. Šimurina N., Šimović H., Žaja Mihelja M., Primorac M., (2012): Javne financije u Hrvatskoj, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, str. 173-185.

36. Šuman Tolić M., (2014): Fiskalna decentralizacija u funkciji ostvarenja nacionalnih razvojnih ciljeva, Doktorska disertacija, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, Split.
37. Tanzi, V. (1995): Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Washington, D. C.: World Bank. str. 23, dostupno na: <https://www.mef.gob.pe/> (17.12.2018.)
38. The World Bank Group: Decentralization and Subnational Regional Economics, dostupno na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>, (26.02.2019.)
39. Treisman, D. (2007) The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press, dostupno na: <https://www.scribd.com/document/279545714>, (14.04.2019.)
40. United Nations (1996): Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance, Gothenburg, Sweden, dostupno na: web.undp.org/evaluation/.../decentralization_final_Report.PDF, (10.03.2019.)
41. Vlada Republike Hrvatske, Politika decentralizacije, dostupno na: <https://vlada.gov.hr/print.aspx?id=14924&url=print> (15.03.2019.)
42. Vujeva M.,(2016): Utjecaj fiskalne decentralizacije na zadovoljavanje javnih potreba lokalne zajednice, Doktorski rad, Sveučilište U Mostaru, Mostar, dostupno na: <https://repozitorij.efst.unist.hr/>
43. Zelenika, R. (2000): Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog dijela, Sveučilište u Rijeci, Rijeka. Dostupno na: http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/1_godina/metodologija/METODE_ZNANSTVENIH_ISTRAZIVANJA.pdf, (01.06.2018.g.)
44. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 2018., dostupno na: [https://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-\(regionalne\)-samouprave](https://www.zakon.hr/z/411/Zakon-o-financiranju-jedinica-lokalne-i-podru%C4%8Dne-(regionalne)-samouprave), (29.6.2019.g.)

SAŽETAK

Predmet istraživanja je sagledavanje procesa decentralizacije od njegovih začetaka do danas te analiza učinkovitosti mehanizma fiskalnog izravnjanja u svrhu financiranja jedinca lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Učinkovitost istog se analizira kroz postojanje negativne korelacije između ostvarenog BDP-a per capita 20 županija i grada Zagreba (parametar mjerenja razvijenosti svake od tih jedinica) i dotacija, pomoći i transfera koje primaju od središnje države i drugih izvora. Rezultati istraživanja pokazuju da ne postoji negativna korelacija između odabranih varijabli pa se zaključuje da mehanizam fiskalnog izravnjanja u RH nije učinkovit pri alokaciji sredstava od središnje države prema lokalnim jedinicama. Središnja država bi se trebala usmjeriti ka poboljšanju kriterija dodjele pomoći, smanjenju broja jedinica, boljoj analizi fiskalnih kapaciteta i decentraliziranijoj raspodjeli prihoda.

Ključne riječi: fiskalna decentralizacija, mehanizam fiskalnog izravnjanja, prihodi lokalnih jedinica.

SUMMARY

The subject of the research is to consider the process of decentralization from its beginnings to date and to analyze the efficiency of the fiscal equalization mechanism for the purpose of financing the local and regional self-government unit in the Republic of Croatia. Efficiency is analyzed through the existence of a negative correlation between the realized GDP per capita of 20 counties and the city of Zagreb (the measure of development of each of these units) and grants, assistance and transfers received by the central state and other sources. The research results show that there is no negative correlation between the selected variables, and it is concluded that the fiscal equalization mechanism in the Republic of Croatia is not efficient in allocating funds from central government to local units. The central government should focus on improving the criteria for granting assistance, reducing the number of units, better fiscal capacity analysis and decentralized revenue allocation.

Key words: fiscal decentralization, fiscal equalization mechanism, local unit revenues.

POPIS SLIKA

Slika 1. Proces decentralizacije

Slika 2. Pristupi decentralizaciji

Slika 3. Prikaz sustava fiskalnog izravnjanja

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. Decentralizacija po regijama 2000.g.

Grafikon 2. Bdp per capita županija u 2016.g.

Grafikon 3. Pomoći, dotacije i transferi županija 2016.g.

POPIS TABLICA

Tablica 1. Razlike u načinu obavljanja lokalnih upravnih i drugih javnih poslova

Tablica 2. Raspodjela funkcija prema razinama vlasti

Tablica 3. Vlastiti porezi

Tablica 4. Zajednički porezi